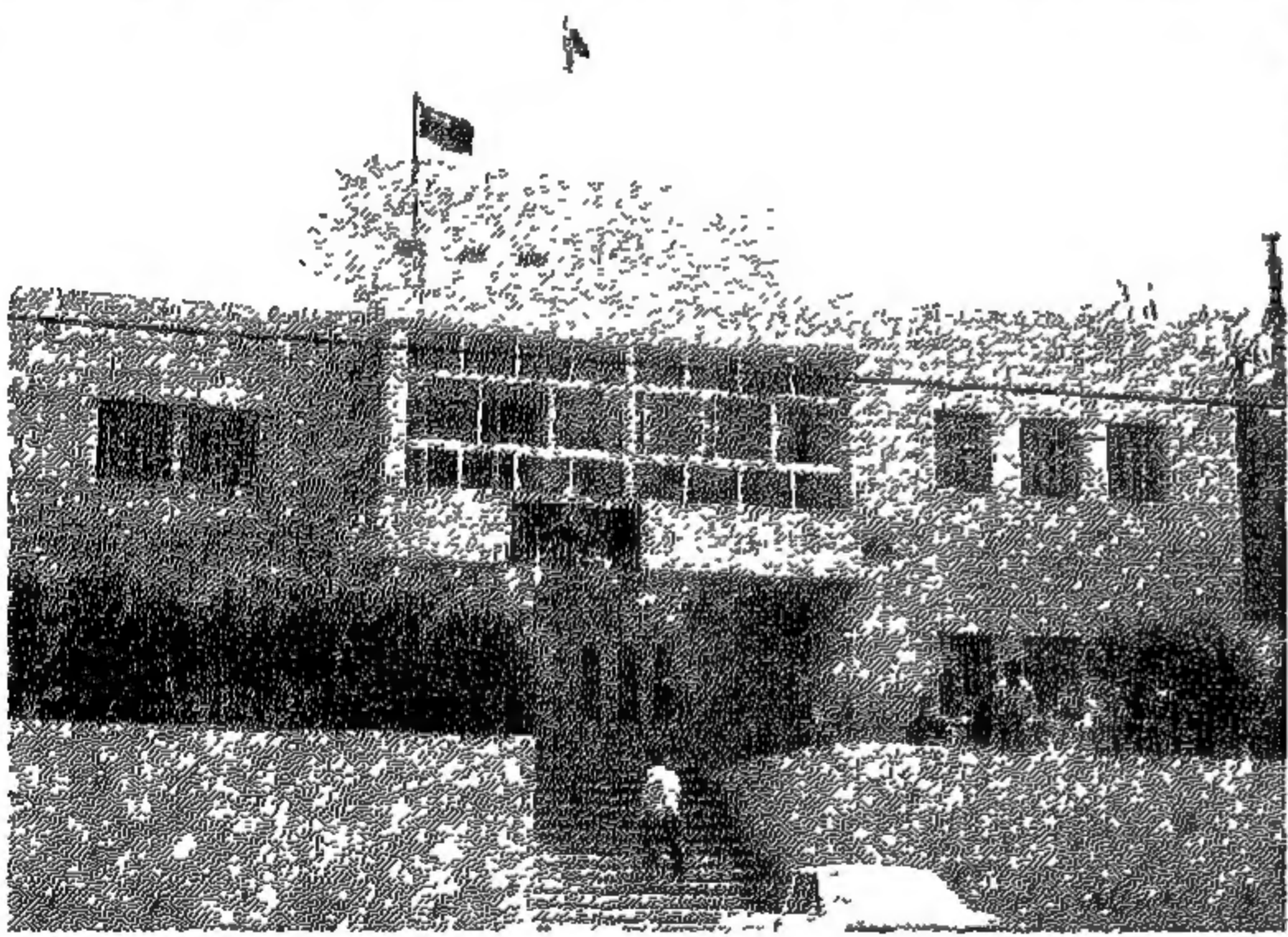


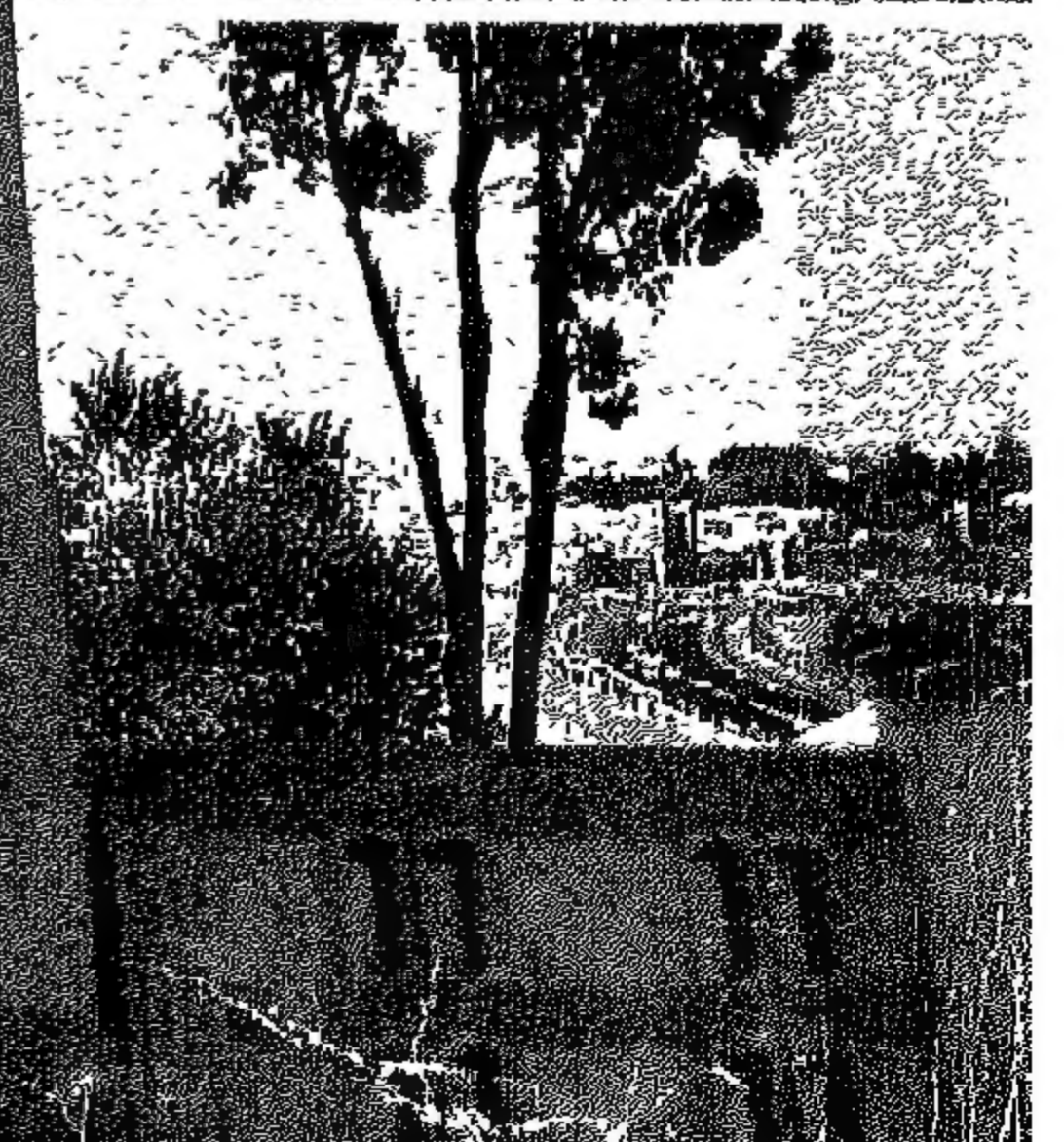
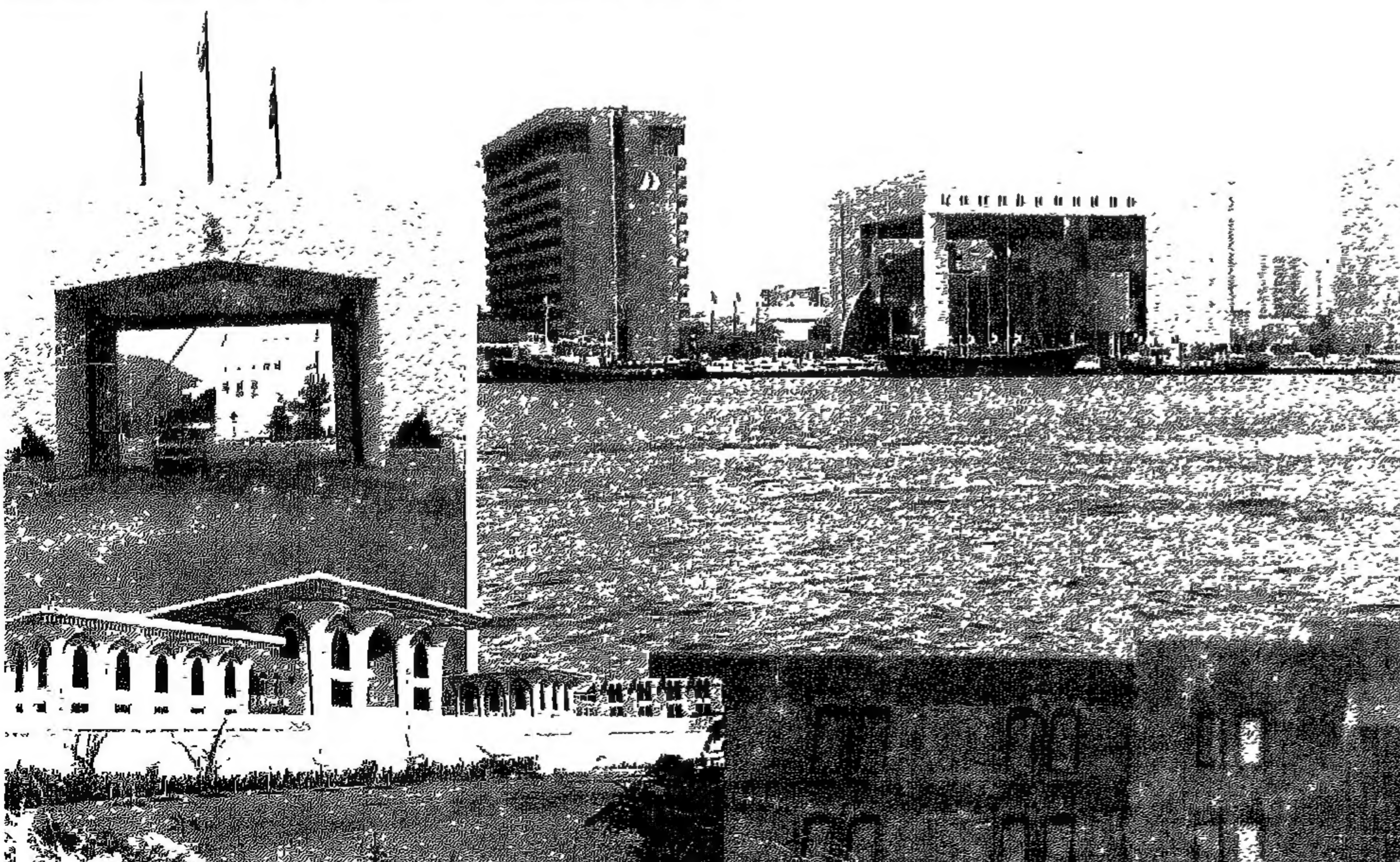


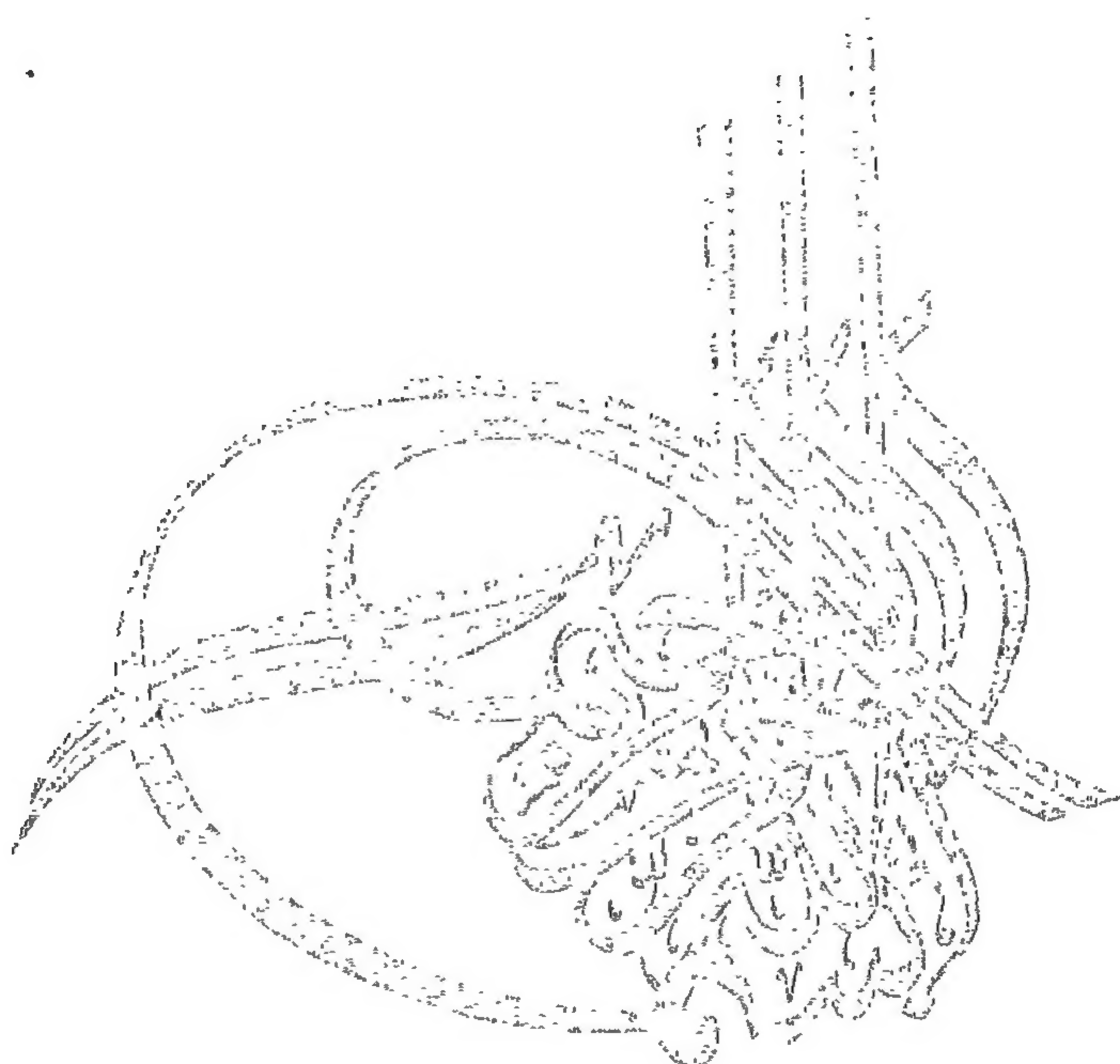
في خدمة المدن العربية المعاصرة

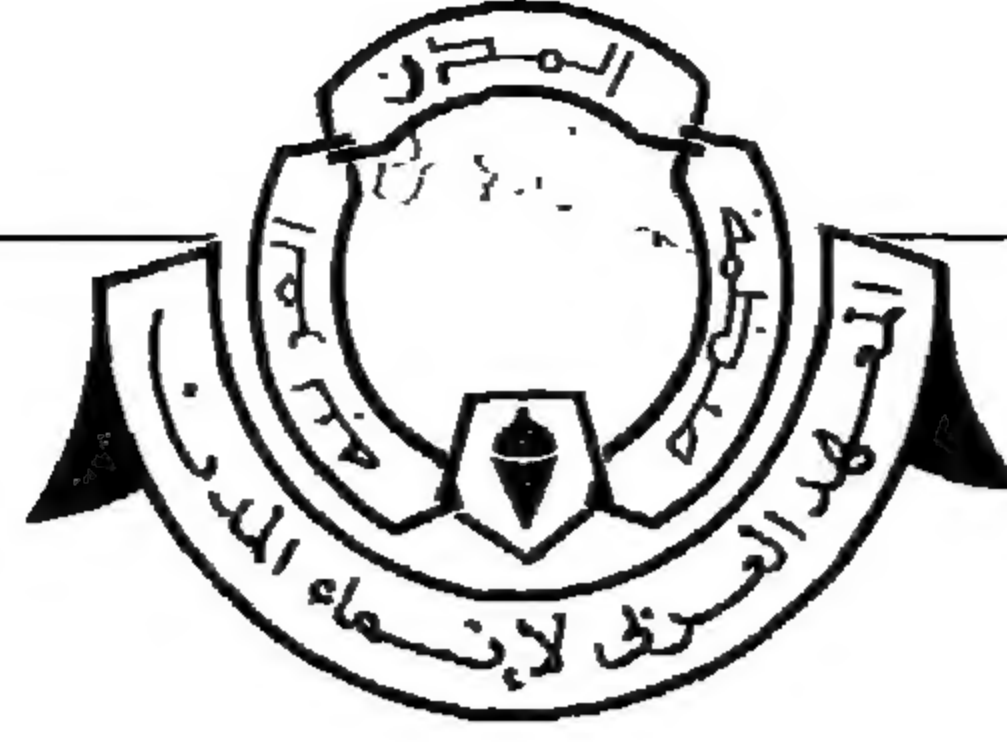


الذي عقد في الجزائر

في ١٧ - ٢١ - ١٩٨٠ هـ
الموافق ٥/٢ - ١٩٨٢/٥/٤ م







أساليب الإدارة والتنظيم في خدمة المدن العربية المعاصرة

أعمال وبحوث وتوصيات
ال مؤتمر السابع لشبكة الطرق العربية
الذي عقد في الجزائر

ب ١٧ - ٢١ - جيب ١٤٠٣ هـ
الموافق ٤/٣٠ - ٥/٤ / ١٩٨٣ م

من إصدارات
المعهد العربي لإنماء المدن
لعام ١٤٠٥ هـ - ١٩٨٥ م



قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
تمهيد : لمعالي الأستاذ عبد الله العلي النعيم .	٧
مقدمة : للدكتور محمد عبد الله الحماد	١١

الباب الأول

الادارة والتنظيم الاداري في المدن والبلديات

الفصل الأول : مفاهيم الادارة والتنظيم في المدن والبلديات لمعالي الأستاذ عبد الله العلي النعيم	١٩
الفصل الثاني : التنظيم الاداري والمحليات للدكتور محمد عبد الله الحماد	٢٧
الفصل الثالث : محددات عملية التنظيم الاداري وتكيفها على مستوى المحليات . للدكتور عبد المعطي عساف	٥٩
الفصل الرابع : رئيس المجلس المحلي ودوره في تنمية مجتمعه للدكتور محمد قاسم القريوتي	٧٧
الفصل الخامس : القيادات الادارية . عادل ابو تومة	٨٧
الفصل السادس : الظروف البيئية للعمل الادارية . للدكتور غازي الخفاجي	٩٦
الفصل السابع : لجان المجلس البلدي . للدكتور عبد القادر الشخيلي	١٠١
الفصل الثامن : الجوانب الاجتماعية والبيئية للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية . للدكتور محمود فهمي الكردي	١٢٨
الفصل التاسع : عملية اتخاذ القرار الاداري . د. حسن محمد عواضة	١٣٩
الفصل العاشر : اتخاذ القرار عملية ادارية تنظيمية . عمر مسقاوي ومحمد الجسر	١٤٥

الباب الثاني

مشكلات التطبيق

الفصل الأول : التنظيم الاداري ومشكلات التطبيق في المدن والبلديات العربية . للدكتور محمد عبد الله الحماد	١٥٥
الفصل الثاني : مشكلات ادارة المدينة وحلولها . للدكتور هنريش مايا	١٦٩
الفصل الثالث : القوانين التخطيطية في مواجهة مشكلات إدارة وتنظيم المدن العربية للدكتور حيدر عبد الرزاق كمونة	١٧٣
الفصل الرابع : الادارة والتنظيم في أمانة مدينة الرياض لمعالي الأستاذ عبد الله العلي النعيم	١٨٣
الفصل الخامس : نظام البلدية في الجزائر : تجربة بلدية قسنطينة . عبد العزيز فيلاي ، علي بولعراش	١٩٧





الموضوع	رقم الصفحة
الفصل السادس : أساليب الادارة والتنظيم في أمانة مدينة بغداد . للدكتور محسن محمد حسن	٢٠٣
الفصل السابع : الدور القيادي للمجالس المحلية في دولة الامارات العربية للدكتور فوزي عبدالله العكش	٢١٥
الفصل الثامن : المدينة العربية المعاصرة على ضوء التجربة المغربية . الرشيد الغزواني	٢٢٣
الفصل التاسع : التخطيط لبعث مدينة عربية معاصرة للدكتور محمد الباهي	٢٢٩
الفصل العاشر : مشاركة المواطنين في خدمة المدينة العربية . لجنة بلدية سبها	٢٣٩
الفصل الحادي عشر : تجربة اسكتلندية في تنمية وإدارة البلديات . ر.و. بلاك ، يو.ايه.وانوب	٢٤٣

الباب الثالث

أساليب تطوير المدينة العربية

الفصل الأول : التحليل الاداري بداية لتطوير المدينة العربية للدكتور عبد الرحمن أحمد الجعفري	٢٥١
الفصل الثاني : دور البحث العلمي في التطوير الاداري للمدن العربية . للدكتور اسحاق يعقوب القطب	٢٦١
الفصل الثالث : استخدام الحاسبات الالكترونية في الادارة البلدية . بحث مقدم من مركز التعاون بين المدن الكبرى في العالم	٢٧٥

الباب الرابع

نحو مستقبل أفضل لأساليب الادارة والتنظيم في المدن العربية

الفصل الأول : توصيات وقرارات المؤتمر السابع	٢٨٣
الفصل الثاني : نتائج وخلاصات الأبحاث	٢٨٥
الفصل الثالث : خاتمة : كلمة أخيرة	٢٩٧

الملاحق

« كلمات الترحيب باجتماعات المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية	٣٠١
« نبذة عن منظمة المدن العربية والمعهد العربي لانماء المدن ودورها في تطوير المدينة العربية المعاصرة	٣٠٧
« الاطار العام للمؤتمر السابع	٣١٣
« استبيان للمدن العربية حول موضوع المؤتمر	٣١٥
« قائمة الجداول والرسوم التوضيحية والخرائط	٣٢١



تمهيد

لرئيس مجلس أمناء المعهد العربي للاثاء المدن
عبدالله العلي النعيم

يأتي على رأس المهام الأساسية لمختلف الحكومات ، أداء الخدمات العامة للمواطنين ، وتتولى الحكومة المركزية بأجهزتها وبفروعها ووحداتها المحلية وفقاً لطبيعة الخدمة ونوعها .

فالخدمات القومية أو خدمات السيادة ، تقع على عاتق الحكومة المركزية لأنها تمس كيان الدولة ككل ، ومن ثم يتعين على السلطة العليا في الدولة ادارتها مركزياً مثل :

خدمات الدفاع الوطني ، والشئون الخارجية ، والخدمات المركزية الأخرى التي ترى الدولة أن تدار كذلك مركزياً تحقيقاً للصالح العام ولضمان أدائها وتوزيعها بعدالة على سائر أنحاء البلاد ، مثل : خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية ، والنقل والبريد والسكك الحديدية وغيرها ..

أما الخدمات المحلية ، فهي تلك التي يمكن أن تتولاها بصفة أساسية أجهزة الوحدات المحلية مثل الاسكان والانشاءات العادية والتعليم العام وخدمات الصحة العامة الوقائية والعلاجية والشئون الاجتماعية والمرافق العامة المحلية (كالطرق والنقل والكهرباء والمياه والصرف الصحي والخدمات البلدية المختلفة) .

والعصر الحديث يشهد نهضة صناعية واقتصادية ضخمة تتركز عادة في المدن الكبرى ، ثم المدن المتوسطة والصغرى بنسب متفاوتة ، ويواكبها على نفس المستوى نمو وتطور في الخدمات المحلية الأساسية ، عدداً وشكلاً وأسلوباً ونظاماً ، نلمسه في الاسكان وعمليات المياه والكهرباء والصرف الصحي والمناطق الصناعية والأحياء التجارية والاقتصادية والمرور واستخدامه الأساليب والمعدات الحديثة ، والطرق ومشاكل انشائها وصيانتها وأشكال وأنواع النقل والمواصلات على الأرض وفوقها وتحتها . الخ .

وكان طبيعياً أن تبرز أهمية الادارة في كل هذه المرافق والخدمات وأن تسير كل جديد وتطور نفسها لتواجه مسؤولياتها وتنمية قدرات العاملين في المنظمات المحلية بإعداد وتدريب مختلف التخصصات ومدها بكل مستحدث من الأدوات والمهمات .

والمجالس والهيئات المحلية هي صاحبة السلطة في ادارة المحليات ومع أنها تسهم بنصيب كبير في العملية الادارية وفي وضع السياسات والخطط وصنع القرارات ومتابعتها ورقابتها — إلا أنها لا تدير بالفعل ولا تتولى التنفيذ بذاتها ، بل تتولى الأجهزة الادارية الفنية المتخصصة .. والتي عليها أيضاً أن تتقدم بمقترحاتها في الخطط والمشروعات وتطوير أداء الخدمات في المراحل السابقة على صنع القرار .



وأينما اتجهنا في مجالات الحكم المحلي أو الإدارة المحلية أو نظم البلديات نجد أن هناك عملية إدارية يجب أن تؤدي في كل ناحية وكل تخصص ، فالخدمات العامة تحتاج لأن تُدار بكفاءة وفعالية وأن شخصاً ما يجب أن يحمل مسؤولية التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة . وفي الغالبية العظمى من البلديات يوجد المسؤول الإداري الأول (عمدة — مدير بلدية — أمين — رئيس — كاتب المدينة — أو أي مسمى آخر) هو الذي يحمل مسؤولية إدارة خدمات المدينة . وفي بعض المدن تتوزع السلطات والمسؤوليات الإدارية بين عدة مسئولين . وأياً ما كان شكل الحكم فإن وظائف الإدارة تفرض أهميتها مهما كان مستوى الأداء قوياً أو ضعيفاً . ولهذا اتجهت الجهود في كل مكان للعناية بإدارة البلديات واقتراح أفضل الأساليب للنهوض بها ووضع عصارة الفكر وخلاصة التجربة ومعطيات العلم الحديث في خدمة المسئولين الرسميين عن المدن والبلديات لمساعدتهم على أداء واجباتهم بكفاءة واقتدار .

ومع تغير الظروف السياسية بالمنطقة العربية وسيطرة الأمة العربية على ثرواتها ومقدراتها ، شهدت المنطقة نمواً سريعاً في معدلات النهضة الحضارية وتركيز واضح على المدن بصورة عامة .

وظهرت حاجة المدن العربية الى نوع من التنسيق والتعاون والتخطيط العلمي لمتطلبات التنمية ومواجهة تضاعف المساحة وزيادة عدد السكان وضرورة تطوير التجهيزات الأساسية والمرافق العامة والخدمات البلدية ، والتوفيق بين حركة النمو السريع واحتياجات المواطن ، مع الحفاظ على هوية المدينة العربية وأصالتها وتراثها الاسلامي المجيد .

ووسط هذه المتغيرات والمتطلبات قامت منظمة المدن العربية منذ سبع عشرة سنة وسلكت خطأً استقلالياً بعيداً عن المشاكل والخلافات السياسية ، مستهدفة خدمة المدن العربية والنهوض بها ورفع مستوى الخدمات والمرافق فيها وساعية الى حياة أفضل للمواطن العربي ورفي وازدهار المدينة العربية .

وحملت المنظمة وحدها عبء الانفتاح على المدن العربية وتعزيز العلاقات معها وتقوية قنوات الاتصال بينها ، والاسهام بشكل ايجابي في معاونتها على تحقيق طموحاتها في مجالات التنمية وعلى الأخص مجال التنمية الادارية .

ثم رأت المنظمة أن تنشئ جهازاً متخصصاً يحمل عنها عبء الجوانب الفنية والعلمية في خدمة المدن ورفع مستوى أداء العاملين في أجهزتها وتحديث طرق العمل وأساليب التنظيم والإدارة وإجراء البحوث والدراسات وتقديم الاستشارات فيما تطلبه المدن فقام (المعهد العربي لانماء المدن) وبدأ تحركه الفعلي مع مطلع عام ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠م من مقره في مدينة الرياض .

وكانت ندوة « المدينة العربية : خصائصها والحفاظ على تراثها الحضاري الاسلامي » التي عقدت في عام ١٩٨١م بطيبة الطيبة مثنى الرسول الكريم ﷺ وعاصمة الدولة الاسلامية الأولى ، باكورة أعمال المعهد العربي لانماء المدن ، التي عهدت بها إليه منظمة المدن العربية .

ولقد كان لجلال المكان وعطر التاريخ وجاذبية الموضوع آثارها الواضحة في اقبال العلماء والخبراء والمفكرين على الندوة وتقديم عصارة فكرهم وخلاصة بحوثهم ، ثم حرصهم على حضور الندوة وزيارة المدينة المنورة .

وكان من حظ المعهد أن يعمل وسط هذه الظروف المواتية وأن يقدم هذا الثراء العلمي والتقني في مجالات العمارة والنمو العمراني والتخطيط الحضري وما يتصل بها وكيف يلائم بين مقتضيات الحضارة ونفائس التراث العربي والحضارة الاسلامية وسماتها المميزة .



ثم كان اختيار قيام المعهد بإعداد جوانب الموضوع العلمي للمؤتمر السابع : « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة » فانتقلنا من الهندسة والتخطيط والمعمار الى الادارة والتنظيم وكيف نرقي بمستوى أداء الأجهزة المحلية بالمدن والبلديات .

وحاول المعهد أن يظل عند موضع التقدير والثقة فيه فشكل لجنة فنية للموضوع العلمي للمؤتمر وحدد لها صلاحياتها ومسئوليتها وأبعاد حركتها وخطوط اتصالها وأسند رئاستها لمدير المعهد سعادة الأخ الدكتور محمد عبدالله الحماد الذي أعطاها من وقته وجهده ومتابعته الكثير .

وبالتعاون الكامل والتنسيق الثمر مع الأمانة العامة للمنظمة ممثلة في معالي الأخ الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني ومدير عام المنظمة السيد طالب الطاهر ومدينة الجزائر الباسلة ورئيسها معالي الأستاذ خليفة بلعيد ، بدأنا خطوات العمل في محورين :

أولهما : الجانب الأكاديمي والنظري .

وثانيهما : الجانب التطبيقي والعلمي .

وقد استعنا في الجانب النظري بالجامعات والمؤسسات العلمية المتخصصة والخبراء والباحثين المعنيين بشئون المدن والمحليات والبلديات وادارتها فقدموا — مشكورين — بحوثاً ودراسات تناولت الموضوع من مختلف جوانبه .

وركزنا في الجوانب التطبيقية على خبرات وتجارب الأخوة مسؤولي المدن والبلديات وكان من بينهم من أسهم بتقديم بحوث جمعت بين النظرية والتطبيق .

وإذ أقدم وافر الشكر لكل من أسهم في الاعداد العلمي النظري أو التطبيقي ، أحبي الاستجابة الكريمة للأخوة الأمناء والرؤساء ومسؤولي المدن والبلديات الذين بادروا بتقديم تجاربهم وخبراتهم ومرئياتهم ومقترحاتهم للنهوض بإدارة المدن العربية وبلدياتها والتي أثرت بحق عناصر البحث وعوامل التحليل وجوانب المقارنة ومستخلصات النتائج .
والله الموفق وهو الهادي الى سواء السبيل .



مقدمة

للدكتور محمد عبدالله الحماد
مدير عام المعهد العربي لانماء المدن .

شهد عام ١٩٦٧ م نشأة منظمة اقليمية متخصصة بشئون البلديات في الوطن العربي باسم « منظمة المدن العربية » تألّفت حينئذ من سبع وعشرين مدينة — اعضاء مؤسسين — وهي تضم اليوم بفضل الله أكثر من ٣٤٠ مدينة ، ومنذ البداية كانت الرؤية واضحة عن مدى الحاجة الى قيامها كضرورة استلزمها تنمية التطوير وطبيعة المرحلة التي تمر بها المدن العربية التي استيقظت لتجد مدن العالم من حولها في سباق رهيب للأخذ بأسباب الحضارة الحديثة والتقدم التقني ، وما كان لها أن تتخلف عن ركب التطور ، وهي صانعة الحضارة على مدى قرون .

استهدفت المنظمة ولا تزال رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وتحديثها وتطويرها والاستفادة من معطيات العلوم الحديثة في تنمية المؤسسات البلدية والمحلية في المدن الأعضاء مع الحفاظ على طابعها العربي وتراثها التاريخي وخصائصها الاقتصادية والثقافية والبيئية ، وفي مقدمة وسائلها لتحقيق هذه الأهداف عقد المؤتمرات والندوات لبحث الموضوعات التي تهم البلديات الأعضاء واقتراح الحلول المناسبة لها .

ولما كان المؤتمر العام هو السلطة العليا للمنظمة التي ترسم سياستها العامة بما يتلاءم مع أهدافها والذي يشكل عند انعقاده أكبر تجمع لممثلي بلديات المدن الأعضاء ، فقد لوحظ عند انعقاده كل سنتين في دورته العادية أن يكون في مقدمة موضوعاته ، موضوع علمي يتصل بأهداف المنظمة تجري مناقشة البحوث والدراسات التي تقدم فيه في لجنة أو لجان يشكلها المؤتمر والخروج منها بتوصيات يصدرها المؤتمر العام مجتمعا .

وخلال السنوات من ١٩٦٨ الى ١٩٨٠ م عقدت المنظمة ستة مؤتمرات عامة * تناولت مسائل تخطيطية وقضايا مهمة عن صحة البيئة ومشاكل الهجرة الى المدن ، والبلديات والخدمات الترويجية ، فضلاً عن الندوات التي عرضت لمسائل لا تقل أهمية عن موضوعات المؤتمرات كمشكلات الكوارث ، والتشجير وتجميل المدن ، وإدارة المدن الكبرى ، والحفاظ على خصائص المدينة العربية وتراثها الحضاري .

-
- المؤتمر الأول : وموضوعه (مقومات تخطيط المدينة العربية والمعايير والقيم القياسية اللازمة لها) بيروت أغسطس ١٩٦٨ م .
المؤتمر الثاني : وموضوعه (العلاقة بين تخطيط المدينة والتخطيط القومي) البحرين فبراير ١٩٧٠ م .
المؤتمر الثالث : وموضوعه (التخطيط الاقليمي وعلاقته بالتخطيط الشامل) تونس . سبتمبر ١٩٧١ م .
المؤتمر الرابع : وموضوعه (صحة البيئة) بغداد . ابريل ١٩٧٤ م .
المؤتمر الخامس : وموضوعه (مشكلة الهجرة من الريف إلى المدن) الرباط . يونيو ١٩٧٧ م .
المؤتمر السادس : وموضوعه (البلديات والخدمات الترويجية في المدن العربية) الدوحة مارس ١٩٨٠ م .



والمعهد العربي لانماء المدن هو الجهاز العلمي المتخصص ، المنبثق عن المنظمة ، والذي يعاونها ويتحمل عنها عبء الأنشطة العلمية في اقامة المؤتمرات والندوات وتنظيم الدورات التدريبية واجراء البحوث والدراسات والتوثيق والمعلومات بما في ذلك الاشراف على الموضوع العلمي للمؤتمر العام ، وكان قيام « المعهد العربي لانماء المدن » الذي بدأ نشاطه الفعلي مع مطلع عام ١٤٠٠ هـ / ١٩٨٠ م أهم المنجزات التي حققتها المنظمة في سعيها نحو التقدم العلمي والفني للمدن الأعضاء وتطوير خدماتها ومراقبتها والارتفاع بمستوى كفاءة العاملين في أجهزتها .

وفي اجتماع المكتب الدائم للمنظمة المنعقد في البحرين خلال الفترة من ٢٦ - ٢٩ / ١٠ / ١٩٨١ م ، حدد موعد انعقاد المؤتمر العام السابع للمنظمة ، وأختير موضوعه العلمي عن « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة المعاصرة » وأسند الى المعهد جميع المهام التي تتصل به .

لقد جاء اختيار هذا الموضوع ، حكيماً وموفقاً ، ومعبراً عن دقة الاحساس بالمدن والبلديات العربية وما تحمله من أعباء وما يعترضها من مصاعب وما تحتاجه من عون في مجالات نشاطها المتعددة ، وبقينا من المكتب الدائم بأهمية الادارة في عصرنا الحاضر وما تلعبه من دور مهم وحيوي في ظل ظروف الحياة الحديثة وما يصاحبها من مشكلات تزداد يوماً بعد يوم ، مما يستلزم لإعمال الفكر وتنظيم الخطى وتنسيق الجهود لازالة العقبات وحل المشكلات باتباع أساليب الادارة الحديثة والتزام جانب العلم واستخدامات وسائل التقنية المتطورة .

واليوم ..

ونحن نقدم لموضوع المؤتمر السابع الذي يتميز بعمق اتصاله بالممارسة العملية للمدن والبلديات وشموله لكل الجوانب العلمية ، النظرية والتطبيقية ، في إدارة المدينة العربية وفي أساليب تنظيمها ، نعرض في عجلة للمراحل التي مر بها الموضوع في الاعداد والتحضير ، وتلقي الأبحاث والدراسات التي عكف عليها نخبة ممتازة من المفكرين والخبراء والباحثين ، والمشاركة المثمرة من قيادات المدن والبلديات وروادها بخبراتهم الواسعة ، ثم مناقشة هذا العمل الكبير في المؤتمر العام ولجنته الفنية وصدور التوصيات من المؤتمر وتجميع كل ذلك وتنقيحه وتبويبه وتنسيقه وطبعه واصداره في هذا الكتاب .

الآطار العام :

بدأ المعهد بتحديد الآطار العام لموضوع المؤتمر في ثمان نقاط رئيسية هي :

- ١ — النظرية العامة في الادارة وأساليب تطبيقها في البلديات .
- ٢ — نظريات التنظيم الاداري وتطبيقاته .
- ٣ — القيادة ودورها في إدارة البلديات والمدن .
- ٤ — اتخاذ القرار الاداري .
- ٥ — مشاكل التنظيم الاداري في البلديات .
- ٦ — العلاقات والاتصالات في إدارة البلديات .
- ٧ — الاستشارات الادارية ، ومدى الحاجة إليها في قطاع البلديات .
- ٨ — مراكز المعلومات والوثائق والكمبيوتر ، وأهمية استخدامهما في قطاع المدن والبلديات .

وتحت كل نقطة من هذه النقاط وضعت القضايا الفرعية التي تدخل في تكوينها أو تندرج تحت مدلولها .



خطة المعهد في تنفيذ الاطار العام :

١ - الاتجاه الأكاديمي :

بموجبه تم الاتصال بعدد من المتخصصين في الجامعات والمراكز العلمية العربية والأجنبية ودعوتهم للمشاركة في بحوث ودراسات علمية تتناول الجانب النظري وفقاً لأحدث ما توصلت إليه الدراسات في مجال الإدارة والتنظيم وخاصة ما يتعلق منها بنظم الحكم المحلي والإدارة المحلية وإدارة المدن والبلديات باعتبار ذلك من التخصصات الدقيقة في مجال الإدارة العامة . ولقد كانت الاستجابة طيبة ومشجعة من جانب كافة من تم الاتصال بهم من الخبراء والباحثين والجامعات والمراكز العلمية العربية والأجنبية وحتى بالنسبة لمن لم تسمح ظروفهم بالمشاركة في هذا المؤتمر فقد حرصوا على استمرار العلاقة بينهم وبين المعهد وأبدوا استعدادهم للتعاون معه مستقبلاً وكان فيما ورد للمعهد من بحوث تغطية شبه شاملة لعناصر الاطار العام للمؤتمر .

٢ - الاتجاه العلمي والتطبيقي :

طلب المعهد من كافة المدن والبلديات اسهامها في بحوث تطبيقية من واقع الممارسة العملية وكانت الاستجابة في هذا النطاق لا بأس بها سواء من حيث عدد المدن والبلديات التي شاركت في بحوثها أو من حيث محتوى هذه البحوث وما تضمنته من موضوعات تتعلق بالمعيشة اليومية لظروف العمل في ظل النظم الادارية التي تحكم نشاطها وما تتطلب اليه لتحسين هذه الظروف وصولاً لأهدافها في تحقيق الرفاهية للمواطنين .

٣ - استبيان المدن :

لإتصال موضوع المؤتمر بأعمال الإدارة اليومية للمدن والبلديات وإثراءً للجانب التطبيقي لموضوع المؤتمر، وحتى تكون التوصيات الصادرة عنه مدعومة بالخبرات العلمية والممارسات الفعلية فقد أعد المعهد استبياناً حول موضوع المؤتمر أرسل الى جميع المدن أعضاء المنظمة بهدف التعرف على أساليب ونظم الإدارة التي تتبعها في ممارسة مهامها وأنشطتها والمشكلات التي تصادفها ومقترحاتها لحلها ليكون ذلك مجال بحث مقارن يتولاه المعهد للربط بين النظرية والتطبيق ويكون معبراً أصداق تعبير عن واقع الإدارة والتنظيم في المدن العربية وعوناً أكيداً في التعرف على مشكلات العمل وأساليب علاجها .

وقد شارك فيه ١٠٩ مدينة وبلدية أي ما يوازي ثلث عدد المدن والبلديات أعضاء منظمة المدن العربية وقثد وتمثل ست عشرة دولة عربية ، وكان لهذه المشاركة مردودها الطيب . وعني المعهد بتحليل ما تضمنته ردود المدن من بيانات واحصاءات ومعلومات ، وما قدمته من حلول ومقترحات لما لديها من مشكلات ، ويتضمن الفصل الأول من الباب الثاني عن مشكلات التطبيق وآفاق التطوير ، تفصيلاً وافياً عن الاستبيان وما حققه من نتائج .

الموضوع العلمي للمؤتمر :

أحال المؤتمر جميع البحوث والدراسات والتقارير المتصلة بالموضوع العلمي على اللجنة الفنية المنبثقة عن المؤتمر التي عقدت عدة جلسات واستمعت فيها الى عرض غالبية الأبحاث ومناقشتها وكذلك إلى تحليل عناصر استبيان المدن



واستعرضت ملخصات جميع البحوث العلمية : النظرية والتطبيقية التي ساهم بها بعض العلماء والخبراء من الجامعات والهيئات العلمية وقدمت توصياتها في اطار العناصر الرئيسية التالية :

- ١ - تخطيط المدن .
- ٢ - البحوث والدراسات .
- ٣ - النواحي التنظيمية .
- ٤ - النواحي التشريعية .
- ٥ - القوى البشرية .
- ٦ - المشاركة الشعبية .

وذلك على النحو الوارد (في الباب الرابع) من هذا الكتاب الذي وافق عليه المؤتمر العام في جلسته الختامية بالاجماع .

ومنذ انعقاد المؤتمر السابع مباشرة حرص المعهد على وضع هذا الكتاب بين يدي القاريء الكريم في أسرع وقت ممكن لما احتواه من بحوث قيمة تهدف من خلال تعدد مواضيعها الى خدمة المدن العربية واثراء مكتباتها ، وصاحب هذا الحرص الرغبة الصادقة في المزيد من الاستقصاء ، واستكمال المعلومات ، والتحقق من المادة العلمية المقدمة فيه ليأتي مكتملاً شكلاً وموضوعاً . وفي سبيل تحقيق ذلك كان لزاماً علينا الرجوع إلى الأخوة الباحثين ليضع كل منهم اللمسات الأخيرة على بحثه ، وقد قمنا بإرسال البحوث اليهم بعد انعقاد المؤتمر مباشرة ، ثم تابعنا الباحثين في المرحلة الثانية من تسليم وإعادة هذه البحوث ليتم تبويبها وتصنيفها وتنقيحها . ثم في المرحلة الثالثة ارسلنا جميع البحوث التي قدمت في المؤتمر الى أحد الأساتذة المختصين لبدء الرأي حول ما تم انجازه بشأنها ثم اعادتها إلى المعهد ليقوم ممثلاً بجهازه الفني بتصحيح البحوث وترتيبها وتنسيقها واخراجها اضافة الى ما يتطلبه إصدار مثل هذا الكتاب من رسوم توضيحية وجداول احصائية وملاحق . وقد تمثلت إحدى العقبات الرئيسية التي واجهتنا في سبيل اصدار هذا الكتاب في أن بعضاً من البحوث أرسلت الى بعض الأخوة الباحثين وطلب إليهم تصحيحها وتنقيحها وارسالها في أسرع وقت ممكن ليتسنى لنا طباعتها على الوجه الأمثل ، ولكن نظراً لمضي وقت طويل ولعدم الاستجابة من بعض الأخوة الباحثين رأينا القيام بالمهمة بأنفسنا ، وقد استغرق ذلك وقتاً وجهداً اضافيين لا يخفيان على القاريء الكريم .

وقد كان هناك كثير من الاقتراحات حول عملية تبويب تلك البحوث وتصنيفها نظراً لتعدد موضوعاتها وتنوع المواضيع التي تناولتها . وأخيراً استقر الرأي على تقسيم الكتاب الى أربعة أبواب رئيسية : بدءاً بالادارة والتنظيم في المدن والبلديات ، ثم صنفت البحوث المتعلقة بمشكلات التطبيق وجمعت وربت في الباب الثاني . ويستعرض الباب الثالث أساليب تطوير المدينة العربية ويتطرق الباب الرابع الى توصيات وقرارات المؤتمر السابع وإلى ملخصات الأبحاث ونتائجها ومقترحاتها .

واعتمد هذا التقسيم في المقام الأول على منهجية ووحدة الموضوع ، حيث يقتضي التسلسل العلمي والمنطقي أن تأتي الادارة والتنظيم أولاً ومشكلات التطبيق ثانياً ثم أساليب التطوير ثالثاً . كما أن ترتيب البحوث والملاحق بوضعها المقدم في الكتاب لا يعني أنها رتب حسب أهميتها وإنما حسب موضوعها العلمي الذي تتناوله بالبحث والتحليل . وقد ارتأينا تسهيلاً للقاريء الكريم أن تشتمل بحوث هذا الكتاب ما أمكن على أكبر عدد من الخرائط والجداول الاحصائية والأشكال والرسوم التوضيحية وهدفنا من ذلك هو تقديم مادة علمية جيدة بأسلوب شيق جذاب .



ونظراً لما احتوته كلمات الترحيب التي أُلقيت في افتتاح المؤتمر احتوت كثيراً من النقاط الجيدة التي أُلقت الكثير من الضوء على أهداف المؤتمر وغايته ، كان حرصنا على إيرادها بنصها في نهاية الكتاب ، كما اتبعنا ذلك بالاطار العام للمؤتمر واستبيان المدن ، إضافة إلى عدد آخر من الملاحق وذلك سعياً وراء تقديم هذا الكتاب وإخراجه بصورة كاملة ومتراصة . ورغم ضخامة هذا العمل ، وعظم المسؤولية فإننا نقدم هذا الكتاب ومعه نرجو التجاوز عن الهنات وتوجيهنا إلى ما قد يوجد من هفوات ، أو فائتات من ملاحظات لتجيء الطبعة القادمة بحول الله أدق وأشمل .

وكلمة شكر لكل من أسهم في إعداد هذا الكتاب ، ونخص بالشكر الأخ الأستاذ محمد عبدالله الوهيبي لجهوده في تحرير وتبويب هذا الكتاب وتلخيص الأبحاث ، كما نشكر المسؤولين والعاملين في مطابع الحرس الوطني بالمملكة العربية السعودية على مساهمتهم في تصميم هذا الكتاب وطبعه وإخراجه إلى حيز الوجود . والله ولي التوفيق .



الباب الأول

الإدارة والتنظيم الإداري في المدن والبلديات

مفاهيم الادارة والتنظيم في المدن والبلديات لمعالي الشيخ عبدالله العلي النعيم / أمين مدينة الرياض

مقدمة :

فإذا انتقلنا إلى مجالات الادارة والتنظيم في الجهاز الحكومي وجدنا تغييراً جوهرياً في النظرة إلى الادارة واهتماماً متزايداً بها : تجاربها وعلومها ودراساتها وتنميتها ، وفي السنوات الأخيرة قفزت الادارة لتحتل مكان الصدارة في منظمات الخدمات العامة فهي القطاع الحيوي في المجتمع ، إذ لم يعد مقبولاً أن تكون المنظمات المسئولة عن هذه الخدمات بعيدة عن علوم الادارة وتطبيقاتها وأساليب التنظيم الحديثة والمتطورة .

وفي قطاع المحليات والبلديات تبرز اليوم أهمية الادارة والتنظيم وضرورة الاستفادة من التطور العلمي والتكنولوجي لمواجهة ظروف العمل المتشابكة والمعقدة نتيجة للمتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كما ونوعاً .



أينما تجمع فريق متعاون من الناس فإنه يتلمس الادارة ، فكراً وأسلوباً وعملاً للوصول إلى تحقيق هدف ما . والادارة لا تحد بفترة تاريخية ، أو بزمان معين ، أو بخطة تنظيمية خاص . وقد أصبح يطلق عليها مؤخراً « علم العموم » ذلك أن المجتمع الحديث المتقدم أو السائر في طريق التقدم قد أصبح مجتمع منظمات — باستثناء العمل الحرفي البسيط — سواء كان اقتصادياً أو اجتماعياً ، وحيياً أو خدمياً ، عسكرياً أو مدنياً . وقد أصبح بناء المجتمع وثوراه وتقدمه رهناً بقدرة منظماته على الانجاز وعلى إمكانات هذه المنظمات في تطوير أجهزتها وتطوير معطيات العلم والتقنية للخدمة أهدافها .

والتنظيم وإن عرف كعنصر من عناصر الادارة ، إلا أنه العنصر النشط الذي يدور حول باقي العناصر ويعمل على تفاعلها وتوزيع الأدوار عليها وضمان وحدة الانفعال بينها واتجاهها الموحد نحو الهدف المحدد .



وجاء المذهب السلوكي مركزاً على الجانب الانساني في التنظيم وضرورة دراسة العنصر البشري بانفعالاته وعواطفه وقيمه ومعتقداته وعاداته وسلوكه .

أولاً : الادارة :

وفي محاولة للجمع بين مزايا المذهبين ظهر الاتجاه الذي ينظر الى أي منظمة على أنها خلية اجتماعية قامت لتحقيق أهداف عدة تخصها وتخص العاملين فيها . وحتى تتحقق هذه الأهداف ينبغي توافر نوع من التكامل والترابط من أجل الوصول الى الهدف الرئيسي .

أنواع التنظيم :

١ - التسليم الرسمي :

الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي ، ويتميز بوجود مستويات محددة للسلطات والمسؤوليات والتسلسل الذي يساعد على تحقيق مبدأ التنسيق وتقسيم العمل والتحديد الواضح للعلاقات بين الرئيس والمرؤوس مع وجود شبكة اتصالات قوية . ومن أنواع هذا التنظيم الرسمي :

أ - التنظيم الجغرافي : بتجميع أوجه النشاط المختلفة في وحدة تقوم بمنطقة جغرافية معينة .

ب - التنظيم النوعي : لوحدات تؤدي نوعاً معيناً من الخدمة أو الانتاج .

ج - التنظيم الوظيفي : ويعني بتنظيم العمل على أساس التخصص داخل المنطقة .

٢ - التنظيم غير الرسمي :

الذي يشير الى علاقات واتصالات العاملين فيما بينهم خارج الاطار الرسمي للمنظمة . كما عُرف من أشكال التنظيم ثلاثة أشكال :

أ - التنظيم الرأسي أو العسكري أو الاداري :

وهو أبسط أشكال التنظيم وأقدمها ويميزه وجود مشرف واحد تمتد سلطته إلى مستويات التنظيم حتى أدناها ، تصدر منه جميع الأوامر ويرجع اليه في كل الأمور .

ب - التنظيم الوظيفي :

الذي استنبطه « فردريك تايلور » وذاعت شهرته لتوافق ظهوره مع ظهور حركة الادارة العلمية في المنشآت الصناعية ، ويميز هذا الشكل أن كل مدير في المنظمة يلزم أن يكون اختصاصياً في الفرع الذي يشرف عليه مع اطلاق يده في إدارة شئونه .

ج - التنظيم الرأسي الاشرافي :

وهو الشكل الذي يجمع بين مزايا التنظيمين السابقين ، ويضم (الاداريين والفنيين) في جهاز واحد وتحت قيادة واحدة .

التنظيم والادارة :

من تعريفات الادارة الحديثة بأنها الادارة العلمية Scientific Management لأنها لا تعتمد على التجارب الذاتية والامكانيات الشخصية للقيادات أو مهارات المنفذين أو تلقائية انسياب العمل

تختص الادارة العامة بالعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة لتحقيق أهدافها . فهي العمل الجماعي الذي يعتمد على التعاون لأداء الخدمات في النطاق الحكومي . والادارة أداة للسلطة التنفيذية محايدة بطبيعتها فإذا جانبته ذلك فسدت وفشلت في أداء مهمتها .

وتتعدد الاتجاهات للوصول الى نظرية متكاملة للادارة : فالبعض يركز على نظرية التنظيم ، والبعض الآخر على الادارة . وفريق يهتم بتأصيل العلاقات الانسانية . ولكن الجميع يتفقون على أن علم الادارة يزداد رسوخاً مع مرور الزمن .

ومن المعروف أن الادارة علم تطبيقي أكثر منه نظري ، وأن البحوث كانت أيضاً تطبيقية ولذا فإن المفاهيم والافتراضات والمبادئ التي قدمت كانت نتيجة للملاحظة والدراسة العملية الهادفة الى التوصل إلى أحسن أسلوب عملي لرفع الكفاية الانتاجية وتحسين مستوى الأداء وحل مشاكل العمل .

ثانياً : التنظيم :

قام الكون كله على أساس من التنظيم المحكم الدقيق ، صوره المنظم الأعظم سبحانه وتعالى . الذي خلق سبع سموات طباقاً والشمس والأرض والكواكب التي تسير منذ وجدت في نظام محكم لم يخل منذ بدء الخليقة . قال تعالى : ﴿ لا الشمس ينبغي لها أن تدرك القمر ولا الليل سابق النهار وكل في فلك يسبحون ﴾ . صدق الله العظيم .

وعرف البشر التنظيم منذ تكونت الجماعة وتعددت حاجاتها ، وعرفته الدول في تنظيم الجيوش ، وتحديد مناسيب المياه ، ومتطلبات الحياة المختلفة ، وعرفته الحكومات في تسيير منظماتها المختلفة لممارسة وظائفها التقليدية ثم ازدادت به معرفة بتزايد أعبائها ومسؤولياتها وبسط أجنتها على عديد من الأنشطة في مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصحية والمرافق العامة وغيرها .

وقد بدأت دراسة التنظيم في بلاد عدة وأزمان متفاوتة وانتهجت مسالك مختلفة وظهرت مدارس متعددة عاجلت موضوع التنظيم نظرياً وتطبيقياً .

وقال بعض علماء الادارة ان التنظيم هو أحد ركائز الادارة الأساسية وأنه العنصر المستحدث الذي يتفاعل مع سائر عناصر الادارة ومقوماتها وينسق بينها . وقد ذهب آخرون إلى أن التنظيم أصبح علماً قائماً بذاته له أصوله وفلسفته وأساليبه .

ويعرف التنظيم في المذهب التقليدي بأنه : التجميع الرتيب للعناصر أو الربط المتين للأجزاء في كيان موحد يساعد على ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف معين ، وبهذا المفهوم يبدو البناء التنظيمي جامداً يعكس الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات وخطوط الاتصال والقواعد والتعليمات .

ومحاولات التجربة والخطأ وإنما تعتمد على الطرق العلمية في تسيير المنظمات وتستخدم من الأساليب ما ثبت بالتجربة العلمية صلاحيته للتطبيق حتى أصبح من المبادئ الهادية الى الصواب من أقصر طريق وأسلمه .

وقد تحدث علماء الإدارة ومفكروها عن وظائف الإدارة الرئيسية وعناصرها فكان (التنظيم) هو العنصر المشترك في كل ما حددوه من وظائف وما وضعوه من تقسيمات وإن اختلفوا في تكييفه ومدى تأثيره على باقي العناصر .

ويعتبر التنظيم لوناً من التخطيط وهذا فإنه يتسم بطابع الحركية في التطور والتجدد Dynamic ولأنه وسيلة الإدارة في تحقيق أهداف المنظمة بأقصى سرعة وأعلى كفاية وأقل تكلفة ممكنة ، فإنه يتجه الى رفع الكفاية الانتاجية أو مستوى أداء الخدمة عن طريق تنسيق الجهود والمرونة في مواجهة الظروف المتغيرة التي تصادف المنظمة وتزداد أهميته والحاجة إليه كلما كثرت المشاكل الادارية وتنوعت وكذلك كبر حجم المنظمة وتعددت أنشطتها .

وحيث ننتعمق بدراسة المنظمات نجد أن بعض العوامل مثل الحجم وتقسيم العمل والتنسيق والروح المعنوية والقيادة وما إليها تؤثر في عمل وحياة المنظمة بما يمكن معه القول بأنه لا يوجد نمط أمثل لما يمكن أن يكون عليه التنظيم لأنه لا يتوقف على عنصر واحد وإنما على تفاعل العديد من العناصر مع الأخذ في الاعتبار أن الأفراد هم العنصر الأساسي في التنظيم فهم يكونون المادة الخام للتنظيم وما لم يفهموا أهدافه ويعملوا على تحقيقها فلن يقدر لأي خطة تنظيمية النجاح المرجو .

التنظيم وإعادة التنظيم :

عند وضع التخطيط التنظيمي لمنظمة قائمة فعلاً ينبغي مراعاة شعور الموظفين الذين يرقبون عمليات إعادة التنظيم ليرى مدى تأثيرها عليهم وعلى أعمالهم كما يهمهم التعرف على الصلاحيات والاختصاصات والمسؤوليات التي سوف تسند إليهم عند التغيير .

عناصر العملية التنظيمية :

من دراستنا لآراء المفكرين في الإدارة والتنظيم ، واتجاهاتهم ونصوهم للتنظيم الأمثل ، تطالعنا بعض الأسس والمبادئ العلمية التي تتناول القوانين والأنظمة وضرورة دراستها لاعادة النظر فيها والعنصر البشري ممثلاً فيمن يتلقى الخدمة ومن يقوم بها ، والتمويل ودعمه وأثره في النهوض بمستوى أداء الخدمة ثم اللامركزية عمقاً واتساعاً ، والتفويض في الصلاحيات ، والتخطيط الواعي لمواجهة تحديات العصر ، ثم التنسيق والاتصال والرقابة والمتابعة والتقييم . ولا بد من القاء الضوء على هذه الأسس باعتبارها من العناصر الرئيسية في عملية التنظيم :

١ - القوانين والأنظمة :

وتمثل الأساس في مركبات الإدارة العامة ، ذلك أن أية منظمة إدارية تنشأ ويوضح أغراضها ورسالتها ويحدد اختصاصاتها بالنظام والقانون ، كما أن أغلب نشاطها وأعمالها يجري في حدود القوانين والأنظمة .

وحيث أن الإدارة العامة عبارة عن حركية القوانين ، فإن الظاهرة الكبرى في العصر الحديث هي أن الإدارة طالما أنها المسئولة عن التنفيذ فإن عليها المبادرة باقتراح القوانين وتعديل الأنظمة والتشريعات وفقاً لما كشفت عنه الممارسة أو تقتضيه حاجات الإصلاح والتطوير .

٢ - العنصر البشري :

وهو الدعامة الأساسية بين دعائم الإدارة ويعتبر الانسان أعظم رأسمال في أي دولة وأعلى مصادر الانتاج فيها . ولسعادته ورفاهيته ومصالحته توضع السياسات وترسم الخطط وبه تنفذ تلك السياسات والخطط ، ولا نهائية لامكانات الانسان إذا أراد حقيقة أن يستغل مواهبه أفضل استغلال .

وينبغي العناية بالموظفين الذين يمثلون العنصر البشري في الإدارة العامة وذلك بوضع الأسس السليمة في اختيارهم ثم تدريبهم على أداء عملهم ووضع كل في المكان المناسب له ، مع حسن توزيع العمل بينهم ، وتفهم كل منهم حقوقه وواجباته ، وحفزهم على الاجادة والاتقان ، وضمان الأمن والاستقرار لهم .

٣ - التمويل :

ينساب التمويل في الإدارة انسياب الأكسجين في الهواء فيلعب التمويل أهم الأدوار وأخطرها في تحديد الأهداف ورسم الخطط ووضع سياسة التنفيذ وترتيب مراحله وتسيير أجهزة العمل .

ولدى رجل الإدارة المالية قدر غير قليل من السلطة والهيمنة الظاهرة منها والخفي ، أنه ليعلم ما تساويه كل صغيرة وكبيرة في المنظمة مقوماً بالمال ، ويستطيع الحكم على سير التنظيم فيها بالكفاية المطلوبة أم لا ، وما إذا كان العنصر البشري يؤدي عمله كما يجب أم لا ، ثم هو الذي يحكم الرقابة على أسعار السلع والمواد والأدوات التي تحتاجها سائر الأجهزة .

وعناصر التنظيم والإدارة هذه لا تعمل منفردة ولا ينبغي ان تعمل كذلك بل المطلوب هو إيجاد نظام متكامل تتعاون فيه العناصر جميعاً لتحقيق الأهداف المحددة لها بأقصى سرعة وكفاية ممكنة وبالاقتصاد في الانفاق إلى القدر المستطاع وينبغي إسهام أساليب التنظيم والإدارة الحديثة وما حققته من تقدم علمي إلى جانب براعة الفن الإداري في التطبيق .

٤ - المركزية واللامركزية :

المركزية واللامركزية صورتان من صور الحكم والإدارة لن نعرض لتعريفاتهما ولزايما كل منهما وعيوبه ، ولكن ونحن بصدد الحديث عن البلديات والنظرة إلى تطورها نذكر أن هناك أسلوبين لإدارة شئون الدولة يطرحان للمفاضلة :-

أولهما : أن تتولى الحكومة المركزية من دواوينها في عاصمة الدولة أو بفروعها في أنحاء البلاد إدارة شئون جميع المرافق قومية ومحلية .
ثانيهما : أن تحتفظ الإدارة المركزية ببعض المرافق القوية الكبرى وبالجانب القومي من بعض المرافق الأخرى ، وتترك ما عداها إلى سلطات محلية منتخبة كلها أو أغلبها من أهل هذه المحليات لتتولى إدارتها مع إشراف الوزارات وتوجيهها ومعاونتها الفنية والمادية .

وإذا كان معيار المفاضلة بينهما هو مدى تحقيق كل منهما لمعنى الديمقراطية شكلا ومضمونا ، فلا شك أن الأسلوب الثاني هو الجدير بالاتباع بل لقد أصبح هذا الأسلوب دليلا على قوة الحكومة المركزية واطمئنانها إلى شعبها .

ومن الأصول المقررة في علم الإدارة أن أي مرفق تتولاه سلطة حكومية يجب أن يلقي تجاوبا من الشعب الذي تخدمه ويعد تعاون الجهود الشعبية والجهد الحكومي شرطا أساسيا لإزدهار المرفق وتعميم خيره وتيسير أدائه .

٥ - التفويض في الصلاحيات :

ينظر القانون إلى السلطات والاختصاصات والصلاحيات ، في غايتها على أنها ألفاظ لمعنى واحد . وكل سلطة أو صلاحية تتبعها مسئوليات . واذ حدد القانون الصلاحيات فلا يجوز التفويض فيها إلا بنص قانوني . وفي الإدارة الرشيدة يركز الرئيس إهتمامه على الأعمال ذات الأهمية ويفوض فيما عداها وهو أسلوب يهدف للتخفيف من أعباء رئيس العمل وتبسيط الإجراءات .

٦ - التخطيط :

للتخطيط مكان مرموق بين وظائف الحكومات وفي مقدمة وسائلها لتطوير المجتمع . وإذا كان للتخطيط أهمية في الدول عامة فإنه أهم للدول النامية للحاق بركب النهضة ومواجهة مشكلات العصر ، ومع هذا فالتخطيط ليس أسلوبا جديدا في الحكم أو الإدارة ولا هو سلطة رابعة تضاف إلى السلطات الثلاث التقليدية ، وإنما بمثابة مدخل للتطوير ومواجهة المشاكل القائمة والمتوقعة .

والتخطيط في أبسط صورة يعني استعمال التصور الذهني في رسم شكل العمل المطلوب وما ينتظر أن يحقق من نتائج قبل أن تتخذ الخطوة الأولى للقيام بهذا العمل . وقد عرفه هنري فايول Henri Fayol بأنه استباق النظر وتوقع ما سوف يتم لتكوين فكرة واضحة عن العمل قبل تأديته .

وقد اتسع نطاق التخطيط فشمل الكثير من أوجه النشاط العام والخاص فظهر التخطيط الاجتماعي الاقليمي ، والمحلي ، والحكومي ، والإداري .

ويذكر ستون Stone بأن أثر التخطيط في تسهيل العمل الإداري يؤدي إلى تقديم التنظيم الإداري الصحيح ووسائل اختيار الموظفين والإجراءات والتدريب والتوجيه والتنسيق .

٧ - التنسيق :

قد تتناول عملية التنظيم توزيع العمل بين وحدات تقوم كل منها بعملية محددة ، لكن هذا التقسيم يظل في حاجة إلى عامل آخر هو ربط تلك العمليات المتفرقة للوصول إلى الهدف المطلوب . وقد لا تظهر الحاجة إلى هذا العامل واضحة حينما يكون لكل عملية استقلالها عن الأخرى ، إلا أن هذه الحاجة لا بد أن تظهر في إحدى مراحل العمل .

والتنسيق هو أحد العناصر الأساسية في التنظيم الإداري ، ويعني به ربط الوحدات التي يشكل منها الجهاز التنظيمي برابط من التعاون لتفادي التكرار والأزدواجية وضياح الوقت والجهد . ومن أهم خصائصه الوضوح في تحديد الصلاحيات والمسئوليات والواجبات على جميع المستويات .

والقدرة على التنسيق تكاد تكون أبرز صفات القيادة . فالقائد الذي ينسق العمل بين القائمين على التنفيذ ويحدد لهم بكفاية طريقة أداء كل عملية على حدة ، هو الإداري الناجح الذي يضمن تنفيذ سياسته ووصوله إلى الهدف المنشود من أقرب طريق وأسلمه .

وتبدو أهمية التنسيق في التنظيم وفي إعادة التنظيم حينما يوجد داخل المنظمة متخصصون يتجهون إلى عملهم الفني أو المهني كل في ناحية ، أو في جماعة عمل متفرقة . ويمرور الوقت يزداد هؤلاء الأفراد أو المجموعات خبرة ودراية بتخصصهم لكنهم يتباعدون وتنقطع صلتهم بباقي الأجزاء التي يتشكل منها الجهاز المتكامل التركيب . وقد شبه البعض جهود هؤلاء بخطوط عديدة متوازية لن تلتقي أبداً .

ولما كانت الإدارة عملا جماعيا تنتظم فيه أجزاء العمل وجهود العاملين لتأخذ الشكل المتكامل - معني ومبني - فينبغي توجيه هذه الخطوط المتوازية نحو نقطة واحدة تلتقي عندها جميعا وهو ما يعبر عنه بالاتصال الرأسي المعبر عن الاتجاه للهدف المحدد . ويمكن الوصل بين هذه الخطوط على المستوى الأفقي تعبيرا عن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين الأفراد والوحدات .

٨ - الاتصال :

الاتصال هو تبادل الحقائق والأفكار والآراء والانفعالات . وعملية الاتصال تعتبر بمثابة الجهاز العصبي الذي يحرك أي منظمة ويبحث الحياة في أوصالها ومعني آخر فالإتصال هو قلب الإدارة الذي يتوقف على استمرار قوة نبضه سير العملية الإدارية ونشاط أجهزتها .

ويوضع علم الإدارة الاتصالات من بين المقومات الأساسية الثلاث وهي :

- أ - هدف تسعى إلى تحقيقه .
- ب - أفراد يتفهمون الهدف ويعملون على تحقيقه .
- ج - اتصالات جيدة ذات فعالية تحركهم في اتجاه الهدف وتبقي على رغبتهم في بلوغه .

وشبكة الاتصال ينبغي أن تتخلل خيوطها الهرم الوظيفي لأي منظمة معروفة للجميع . ومن بين هذه الخيوط ، خيوط السلطة الرسمية التي تحمل الأوامر الهابطة من أعلى والتقارير الصاعدة من المستويات الأدنى والاتصالات التي تجري على المستوى الواحد أفقية أو عرضية .

وهناك الاتصالات غير الرسمية التي تنمو إلى جانب الرسمية ويدخل فيها عوامل إجتماعية ونفسية تكون ذات أثر في سرعة الاتصال وحركيته وفعاليته التي قد لا تتحقق على هذا المستوى أوداك عن طريق أسلوب الاتصالات الرسمية .

وترتبط عملية الاتصالات بعناصر الإدارة الأخرى كالقيادة والتنسيق

والتنظيم والسلطات والتفويض فيها . كما تتأثر بالعوامل الأخرى كطبيعة عمل المنظمة وحجمها وأسلوب العمل فيها .

والمهم ، أن يراعى في طرق الاتصال بين مختلف الأجهزة نوع العناصر والتجارب والخبرات الذي يتلاءم مع المنظمة ، وتسخير علوم الإدارة الحديثة لرسم الطرق الجديدة للاتصال حتى لا يتوه العمل بين سراديب الروتين .

٩ - الرقابة :

ويمكن تقسيمها إلى قسمين : خارجية وداخلية . فالرقابة الخارجية تمارس بواسطة أشخاص أو سلطات خارج نطاق المنظمة ، وقد تمارس عن طريق الشعب ممثلاً في نوابه أو عن طريق القضاء أو الهيئات والسلطات الممثلة للسلطة التنفيذية .

أما الرقابة الداخلية : فتلك التي تنبثق من داخل الجهاز الإداري ذاته وتتخلل وحداته وخلاياه ، ذلك أنه من الجوهرى قيام نظام للرقابة يتيح للرؤساء والمشرفين الوسائل والوقت لمراقبة أعمال مرؤسهم ولقياس النتائج التي يسفر عنها العمل بالنظر إلى الأهداف والسياسة العامة المرسومة .

وهنا نشير إلى التفرقة بين معنى كل من الرقابة والتفتيش . فالرقابة ، تستهدف تفادي حدوث الخطأ أو الانحراف أو الاضرار بحسن سير العمل قبل حدوث أي منها وذلك بالكشف عن أعراضها في الوقت المناسب وتوجيه القائمين بالعمل إلى طريق السوى . بينما التفتيش ، يقوم على حصر كمية العمل وهل انجز كما يجب وهل طبقت النظم المقررة واللوائح والتعليمات تطبيقاً صحيحاً أم لا وهو بهذا يكشف عن الخطأ ولكن لا يمنع حدوثه إلا إذا جاء ذلك عرضاً وبطريق غير مباشر .

ومن مميزات الرقابة ، أن تكون وسيلة توجيه وإرشاد وتقوم فتجه بالجهاز المنفذ في الوقت المناسب الوجهة الصحيحة وعلى الذين يقع عليهم عبء القيام بعملية الرقابة أن يكونوا من المتفهمين جيداً لحقيقة وظيفتهم وطبيعة عملهم بعدم الاكثار من الزيارات العادية أو المفاجئة حتى لا يؤدي هذا إلى عكس النتيجة فيتأخر العمل ويتعطل سيره .

١٠ - المتابعة والتقويم :

قد توضع خطة محكمة لعمل معين وتوفر له إمكانات ووسائل الانجاز من عناصر التنظيم والقوى البشرية والتمويل وتكفل له القيادة والإشراف ، وفوق كل أولئك يحدد الهدف تحديداً كاملاً . وقد يكفي هذا لحسن سير العمل وتحقيق النتائج المطلوبة إذا سارت الأمور سيرها العادي مع بقاء سائر العوامل الأخرى على ما هي عليه ، ولكن يندر أن يسير العمل كما قدر له دون أن تعثره هزات أو تعرضه عقبات ، من أجل هذا ابتكر العقل الإداري نظام تتبع العمل في مراحله المختلفة لضمان حسن سيره وحل ما يصادفه من مشاكل وصعوبات وتفادي ما قد يظهر من ازدواج أو تضارب . أما تقويم العمل فيأتي بعد انجازه ومقارنته بالخطة التي وضعت له قبل البدء فيه ، وهو يضيف إلى معلومات المخططين والمنفذين معلومات جديدة تقوم على أساس عملي يقارن بالخطة التي رسمت على هدى من التقدير النظري .

الإدارة والتنظيم في المدن والبلديات

الدولة هي الهيئة العامة الأصلية في نطاق إقليمها . وقيامها معناه وجود شخص قانوني منفصل عن أشخاص الأفراد المكونين له ، وله اكتساب الحقوق وعليه الالتزام بالواجبات . والحكومة هي الجهة الممثلة لهذا الشخص القانوني .

وتتعدد فروع الحكومة ومصالحها نوعاً واتساعاً لمختلف الأنشطة التي تزاوئها أو التي تبسط اجنتحتها عليها .

وقد تنبثق عن الدولة هيئات عامة بقصد معاونتها على تحقيق أهداف الجماعة السياسية في قطاعاتها الاجتماعية والاقتصادية . هذه الهيئات المنفردة عن الدولة يمكن أن تقاسم الحكومة بعض مظاهر وظيفتها التنفيذية أو الإدارية على رقعة الدولة كلها أو في إقليم معين بالذات . وتزاول المصالح أو الهيئات نشاطها وتتحدد العلاقات بينهما وبين الحكومة وفقاً للنظام والقانون وما عرف بمبدأ المركزية واللامركزية .

ولعل أبرز صور اللامركزية وأقدمها الإقليمية أو الجغرافية (أمارات ، مقاطعات ، محافظات ، مدن ، وبلديات) .

إدارة المدن والبلديات :

تمثل المناطق الحضرية في مختلف بلاد العالم مراكز التجمع البشري والنشاط الاقتصادي والتفاعل الاجتماعي والحركة الدائبة والتطور العلمي والثقافي والتقني .

وعمل الإدارة في المدن والبلديات يتمثل في تنسيق جهود المجموعات البشرية والاتجاه بها إلى تنفيذ الخطط المرسومة لتحقيق الأهداف العامة .

وأهمية الإدارة اليوم تبدو في كيفية مواجهة أعباء العمل الكثيف والمتنوع والمتزايد والمتطور في المناطق الحضرية حيث الطبيعة المعقدة لعمل الإدارة وسط التقدم التقني الهائل والزيادة المطردة في عدد السكان والخدمات البلدية والمحلية ومطالب الجماهير الملحة والتطور السريع في حياة المدن ذاتها .

نمو الخدمات البلدية والمحلية :

إنها صيحة بعيدة بدأت في بعض المدن بالإنجلترا وأوروبا الغربية وأمريكا وسرت إلى باقي دول العالم تباعاً على مر السنين حتى أصبحت سمة العصر في حركة الإدارة في المحليات وتصديها لمسئولياتها المتعددة والمتطورة .

وتواجه الإدارة متطلبات المدينة الأساسية في المرافق العامة والخدمات البلدية والخدمات العامة والأنشطة المتعددة في الشؤون البلدية .

وعن تطور الخدمات وتزايدها وتنوعها في المدن ، يمكن أن نشير إلى خطط التنمية وأعبائها ، والتطور في المناطق الصناعية ، ومقتضيات التخطيط الحضري ، وشئون الصحة الوقائية ، ورقابة التلوث البيئي والجوي ، ومشاكل جمع النفايات وأحدث الوسائل للتخلص منها ، ومقاومة القوارض والحشرات الضارة ، ومعالجة مياه المجاري وتنقيتها للانتفاع بها ، وضبط حركة المرور وتنظيمها إلكترونياً ومراقبة السيارات بواسطة

تزايد أهمية الإدارة في البلديات :

كانت المحصلة النهائية لتطوير وتنمية وتنوع وظائف البلديات ، بروز دور الإدارة بطابعها المتميز في المدن وصعوبة مهمتها في الجمع بين عدد من التخصصات الفنية والخدمية والتنسيق بينها في إيقاع واحد للخدمة المجتمع المحلي والنهوض بأعباء العمل اليومي وحل مشاكل المواطنين وإعداد برامج التدريب للارتفاع بمستوى الأداء والأخذ بالأساليب الحديثة في تنفيذ خطط التنمية والتطوير .

وتجد الإدارة أمامها مسائل جديدة بالنظر ، ومشاكل تحتاج إلى حلول

منها :

- ١ — مشكلة التنظيم والاجراءات وضرورة تطويرها لمواجهة المتغيرات الجديدة .
- ٢ — اعداد الدراسات لمواجهة متطلبات النقلة الحضرية ومجتمع السلامة والراحة والرفاهية .
- ٣ — تطوير التخطيط الحضري وخطط الاسكان في المدينة مع مراعاة العناصر الأخرى مثل الخدمات الصحية والأمن والسلامة والراحة والعادات والتقاليد والعوامل البيئية والحفاظ على السمات المميزة والتراث ومتطلبات خطط التنمية .
- ٤ — مشاكل العنصر البشري وأهمية التركيز عليه وعلى مشاريع انماه والارتفاع بمستواه ، وتأمين احتياجات الإدارة من التخصصات الفنية والإدارية .
- ٥ — مشاكل الإدارة والتنظيم وإعادة التنظيم وتطوير الأجهزة القائمة .
- ٦ — رقابة الرأي العام على السياسات العامة لإدارة المدينة وعلى القائمين على تنفيذ مشاريعها وأداء خدماتها .
- ٧ — التنسيق بين الأجهزة البلدية وأجهزة المرافق والخدمات الأخرى التي تمارس أنشطتها داخل المدينة .
- ٨ — التزام قواعد التعاون والتكامل بين الأجهزة التخطيطية والأجهزة التنفيذية لتحقيق الاهداف العامة .

رجل الإدارة في البلديات :

يمثل الرئيس الإداري في المدن والبلديات حلقة الوصل بين وضع السياسة وتنفيذها في الهياكل التنظيمية للمدن الحديثة . وهو المسؤول عن نقل السياسات والخطط وترجمتها إلى برامج ونشاطات تنفيذية واتخاذ القرارات اللازمة لذلك . والاشراف على مختلف أجهزة التنفيذ المنوط بها انجاز المشاريع وإداء الخدمات وتطبيق الخطط والسياسات ، ووضعها في متناول أجهزة الرقابة والاشراف ووضع الميزانيات وتقدير النفقات المالية اللازمة وتحديد حجم الجهاز الإداري والفني ، واقتراح الأساليب التي يرى أن يستعين بها للقيام بعمله على الوجه الأمثل .

لماذا رجل واحد ؟ ولماذا جسر واحد ؟:

لماذا نصر على أنه ينبغي أن يكون هناك جسر بين واضعي السياسات والخطط وبين القائمين على الإدارة والتنفيذ ؟ ولماذا جسر واحد ؟ ولماذا رجل واحد ؟ .

الراديو والدوائر التليفزيونية ومراقبة حمامات السباحة ، وتطوير وسائل إطفاء الحرائق ، وبرامج صحة الأسنان ، وعيادات رعاية الطفل والحوامل ، ورقابة مراكز التجمع السكاني ، والمناطق الرياضية ، كالملاعب والساحات ، والمطارات ، ومهابط الهليكوبتر ، وشق الطرق وإضاءة الشوارع ، ثم دور التنظيم الإداري في تسيير عجلة العمل اليومي لمختلف هذه الخدمات والمرافق والتنسيق بينها وإعداد ميزانياتها واستخدام أحدث الأساليب الإدارية والتنظيمية في العمل (كمبيوتر . ميكرو فيلم . آلات حاسبة . مراكز معلومات .. الخ) .

التغيرات في الحياة الحضرية :

ولم يزد عدد وظائف البلدية فقط وإنما تغيرت في طبيعتها ، فالعلم الحديث أضاف وطور خدمات المجتمعات المحلية وعلى الأخص المجتمعات الحضرية . وإنما نجد الآن علاج مياه المجاري وإعادة ضخها بعد تنقيتها ، وأساليب التعرف على أبعاد الجريمة ومحاولة منعها ، علاج الأمراض النفسية التي انتشرت في المجتمعات المدنية ، والتطور الهائل في التقنية واستخداماتها مع تواضع امكانيات المدن والبلديات .

وكان من نتيجة ذلك التركيز على التخصص في الخدمات وبرز دور الإدارة العلمية وأهمية الأخذ بها لمواجهة هذه الأعباء ، وكذلك وجوب الاستدعاء المسبق بالبحث العلمي والدراسة لعلاج المشاكل القائمة وتوقي ما يمكن أن يبعث مستقبلاً .

هذا التغير الملموس كماً وكيفاً وتنوعاً في طبيعة الوظائف البلدية قد يعزي إلى عدد من العوامل من بينها :

- ١ — الزيادة في عدد السكان بالمناطق الحضرية ، والنقلة من الحياة الريفية إلى حياة الحضر وأثرها على السلوك الاجتماعي والبيئة الأساسية .
- ٢ — حركة الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن وعلى الأخص العواصم والمدن الكبرى ، وما تسببه من مشاكل وما تضيفه من أعباء .
- ٣ — تحويل بعض الوحدات المحلية الصغيرة إلى مدن وبلديات . وما يتبع ذلك من تزويدها بمختلف الخدمات والمنشآت والمرافق الحضرية .
- ٤ — تحرك الصناعة نحو الأقاليم والانتقال من الحواضر إلى المناطق الأقل كثافة سكانية ، وهي ظاهرة تحتاج للدراسة .
- ٥ — العلم الحديث ومعطيات التقنية وتسهيل الخدمات للمجتمع ومطالب المجتمعات المحلية والمشاكل التي تواجه المدن عامة والعواصم الكبرى خاصة .
- ٦ — تطور فلسفة إدارة البلديات من رقابة أداء الخدمة إلى التصدي لأداء الخدمة وتنظيم هذا الأداء وإثاء الموارد البلدية وتطوير أساليب الإدارة والتنظيم وإعداد البحوث لخدمة المجتمع .
- ٧ — مشاكل الطفرة في انجاز خطط التنمية وتنفيذ السياسات الطموح والسباق مع الزمن لتجاوز مراحل التخلف إلى مراحل التطوير والتحديث .

ليس هناك إجابة على هذا السؤال ، غير التي أجاب بها رجل أمضى عشرين سنة مديراً لأحدى البلديات بالولايات المتحدة الأمريكية^(١) ، عندما قال أن البلدية ليست كغيرها من المنظمات الحكومية تشرف على مجموعة من القوى العاملة المنوط بها أداء عدة أعمال ، وليست تعني بتنفيذ العديد من البرامج والمشاريع : الصحة والأمن ، والاشغال العامة وغيرها بل أن دور البلدية يتمثل في تجميع القوى المختلفة وتعاونها والتنسيق بينها ، لهذا كان من الضروري أن يكون لدينا مسئولون اداريون يتفاعلون مع الناس والمنظمات والبرامج في وقت واحد .

إذن ينبغي أن يوجد بين المجالس المحلية والهيئات المسئولة عن السياسات والخطط والجهاز المنفذ جسر تعبّر السياسات والخطط والقرارات في مرحلة الاعداد والتقرير إلى مرحلة التنفيذ فالمجالس ينتهي عملها عند إصدار القرار وتترك مهمة التنفيذ لمسئولية شخص واحد له أن يستعين بمن يرى لانجاز أعماله . كما أن الرقابة الشعبية من قبل المجالس يلزم أن تكون من خلال هذا الجسر فتسائل الادارة وتتابعها وتقيم الانجاز من خلال المقارنة بين ما انجز وما رسم من خطط وبرامج وتوصيات .

وتتجمع لدى هذا الشخص الواحد مختلف الأنشطة الادارية ، ليسيرها وينسق بينها ويوجهها بما أوتي من علم وما حصل من خبرات وما أفاد من ممارسته للعمل .

تتركز مهمة رجل الادارة المسئول في المدن والبلديات في تفجير ينابيع الخبرة والمعرفة وجمع خيوط السلطة وتحريكها بمهارة بين عناصر الادارة وتحسين استخدام قدرات القيادات العاملة معه والأفادة من كل جديد في العلوم والتقنية ليسير جهازه بكفاءة واقتدار نحو الهدف المنشود .

نطاق عمل المسئول الاداري :

وتتطور وظيفة المسئول الاداري عن المدينة نحو زيادة الاعباء واضافة واجبات جديدة ، فلم يعد عمله مقصوراً على الخدمات والشئون البلدية التقليدية بل تجاوز الشوارع ومرافقها ونظافتها وانسياب حركة المرور فيها ، إلى مقاومة الحرائق وضبط المجرمين ، وأعمال الشرطة والأمن . ويطرأ

التساؤل عن دور المسئول عن المدينة فيما إذا كان عليه أن يشرف على الجديد والقديم من المرافق والخدمات مادام لكل منها مسئول عليه أن يؤدي عمله المتخصص فيه بكفاءة ؟ لماذا يحتاج إلى اشراف المسئول الاداري ؟ .

إن من المهام الأساسية لمسئول المدينة أو مدير البلدية دفع الآخرين إلى الانجاز والاجادة والاتقان بالتوجيه والتشجيع وحل المشاكل وتصويب المسيرة . وتستغرق هذه المهمة الكثير من الوقت في الاتصال المباشر بالمسئولين وجها لوجه أو بالكتابة أو المخاطبة .

ولقد جُمع واحد وعشرون من مسئولين المدن في الولايات المتحدة الأمريكية وطلب إليهم وضع قوائم بما يستغرقه أداء وظائفهم من وقت خلال ال ٢٤ ساعة عن ستة أيام عمل في الاسبوع فكان المتوسط ٥٤ ساعة أسبوعياً أي بمعدل ٩ ساعات يومياً .

وأهم من عدد الساعات التي تستغرقها الاتصالات الهاتفية ، واللقاءات ، والقراءة ، والكتابة ، هناك السؤال عما يقوله ويسمعه في الهاتف أو في اللقاءات وماذا يكتب أو يقرأ في الخطابات والمذكرات ؟ . إن جوهر عمل الاداري يتمثل في قيادة وتوجيه مختلف أعمال المدينة وأنشطتها . ثم في وضع الفواصل بين صلاحياته واختصاصات الاجهزة الاخرى العاملة في نطاق المدينة والتي تتبع سلطات اخرى وأسلوبه في التعامل معها والتنسيق بين نشاط البلدية وأنشطتها .

وإذا أخذنا ذلك مثلاً وأردنا تطبيقه على رئيس المدينة أو أمينها أو رئيس البلدية أو المسئول الاداري في مدن الوطن العربي لوجدنا أن هذه الساعات التسع قد ترتفع إلى ما يزيد على الاثنتي عشرة ساعة : فسياسة الباب المفتوح وطبيعة التعامل مع المواطنين ، والزيارات الميدانية ، وضعف بعض التخصصات وحاجتها إلى مزيد من الرقابة والتوجيه ، ومشاكل التعديات على الأراضي ، وعدم الالتزام بالنظم واللوائح ، والمهام الطارئة كسقوط الأمطار والسيول والثلوج ، والخلل الذي يصيب مرفقا من المرافق الهامة كالمياه والانارة . كل ذلك يدعو إلى نظرة تقدير وإعجاب لهذه القيادات التي تكرر وقتها وجهدها كله للمصلحة العامة وخدمة المدينة وراحة المواطنين .



1. Frank, Cloud, "Management Through cooperation" Public Management Nov. 1942 (Chicago: L.C.M.A., P. 324.

الفصل الثاني

التنظيم الإداري والمحليات

للدكتور محمد عبدالله الحمّاد

وإذا كانت البحوث والدراسات في مجال التنظيم والإدارة تسعى لتحقيق الأهداف المحدودة بأعلى كفاية ممكنة وذلك بتضافر كافة الإمكانيات المادية والبشرية أو عناصر الانتاج المختلفة ، فإن لقاء الضوء على التنظيم الإداري ومشاكله — خاصة في مجال البلديات والمحليات ، وتطوير الأساليب التنظيمية لحل تلك المشكلات أخذاً في الاعتبار الظروف والعوامل البيئية وصولاً إلى ما يسمى أيكولوجية الإدارة — يبدو ذا أهمية بارزة للتعرف على المشاكل القائمة في تنظيم البلديات والمدن العربية بقصد إيجاد الحلول الناجمة لها .

وجدير بالذكر أن التنظيم بمعناه الواسع هو إطار عام ذو صفة شمولية يمكن تطويره لما يتلاءم والمواقف والظروف المختلفة ، ومن الحقائق الثابتة أيضاً أنه لا يوجد تنظيم مثالي يمكن تطبيقه في كافة الظروف والمواقف .

تحتل الدراسات المتخصصة في مجال المحليات في الآونة الأخيرة مكاناً مرموقاً بين أفرع الدراسات الإدارية والبيئية ، والحكومية ، والانسانية ، والاجتماعية وغيرها سواء في الجامعات أو في المراكز المتخصصة أو على مستوى الدولة باختلاف الأنظمة السياسية ذلك أن الدراسات المحلية هي الأساس لإدارة وتنظيم تلك الخدمات والمرافق الأساسية المتصلة بالمواطن مباشرة وبالتالي فهي القاعدة لدراسات التنظيم على مستوى خدمات الدولة بدءاً بالبلديات والمحليات ، وانتهاء بإدارة وتنظيم الخدمات المركزية في قمة الجهاز الإداري الحكومي .

وما أحوج المدن والبلديات لتلك الدراسات التي تعني بالإدارة والتنظيم للخدمات الأساسية المتصلة بالمواطن مباشرة .

أ — ماهية التنظيم :

قبل أن نستعرض ماهية التنظيم يتعين الإشارة إلى « الإدارة » كعملية ديناميكية متحركة مستمرة تقوم باستغلال وتوظيف كافة الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة التي يمكن إتاحتها لتحقيق هدف أو أهداف محددة ، وذلك عن طريق مراحل العملية الإدارية من تخطيط ، وتنظيم ، قيادة وتنسيق وتوجيه ، رقابة ومتابعة .

ولقد تناول الباحثون وكتاب الإدارة التنظيم كوظيفة إدارية أو مرحلة من مراحل العملية الإدارية بالبحث والتحقيق ، وسوف نستعرض فيما يلي بعضاً من هذه التعريفات للوقوف على ماهية التنظيم :

* عرف لويس آلن LUIS ALLEN التنظيم بأنه العمل الذي يؤديه المدير لإنشاء هيكل تنظيمي سليم ، ويفوض السلطات ويحدد المسؤوليات وينشئ علاقات العمل التي تسهل تحقيق الأهداف .

* عرف كونتز KONNTZ التنظيم بأنه تجميع أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف والخطط واسناد هذه النشاطات إلى إدارات تنهض بها وتفويض السلطة والتنسيق بين الجهود .

* عرف وايت WHITE التنظيم بأنه تنسيق الجهود البشرية بغرض تسهيل تحقيق الأهداف العامة المرسومة عن طريق تحديد المسؤوليات والاختصاصات ، أو أنه النموذج الرسمي للعلاقات والمقرر بقوانين أو بقرارات إدارية عليا يتم توضيحه بواسطة خرائط أو هياكل تكون القواعد المنظمة للعلاقات^(١) .

ولو تفحصنا هذه التعريفات لتبين لنا أن القاسم المشترك لبعادها ، هو ذلك الإطار العام الذي تنسق الجهود الجماعية في حدوده لتحقيق الهدف وتوفير البيئة المناسبة التي تعمل فيها القوى البشرية كفريق متكامل .

وعلى ذلك فإن التنظيم طبقاً لتلك المفاهيم يتضمن عدة عناصر يمكن إنجازها فيما يلي :

- النشاطات أو الأعمال المطلوب أدائها لتحقيق الهدف .
- القوى البشرية المناسبة والمكلفة بأداء تلك الأعمال .
- العلاقات التي يمثلها الهيكل التنظيمي من تسلسل خطوط السلطة والاتصال .

(١) د. زكي محمود هاشم . التنظيم وتبسيط الإجراءات (الحلقة الدراسية حول التنظيم والإدارة في الدول العربية الفترة من ١١/ ١٢ حتى ١٦/ ١٢/ ١٩٧٦) . دمشق ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ص ٥٤ .

(٢) أشكال التنظيم :

بالرغم من وجود ثلاثة أشكال رئيسية للتنظيم الإداري ، إلا أنه قد يصعب الأخذ بشكل واحد منها وقد يأخذ التنظيم في المنظمات — سواء أكانت حكومية مركزية أو محلية — أكثر من شكل تنظيمي في ضوء طبيعة وظروف النشاط بها .

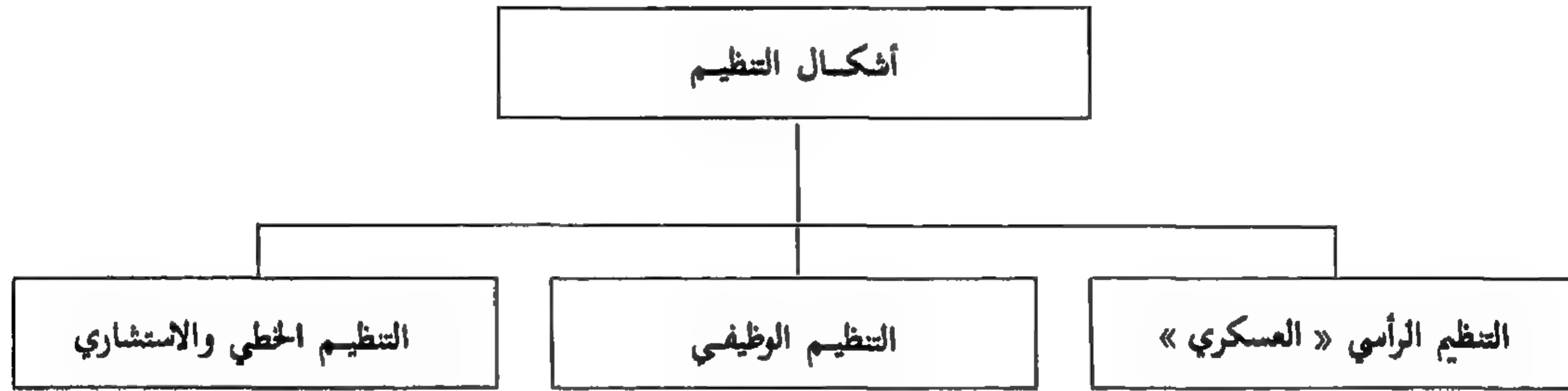
ورغم أن هذا النوع من التنظيم تتخذ فيه عادة القرارات الإدارية بسرعة ، إلا أنه لا يصلح لخلق طبقة المديرين فقد يقتل روح الابتكار ويضعف الروح المعنوية وقد لا يستفاد — في هذا النوع من التنظيم — من مزايا تقسيم العمل والتخصص الدقيق .

أ — التنظيم الرأسي « العسكري » :

وفيه تتركز السلطة في يد الرئيس الأعلى وتندرج السلطة وفق المستويات الإشرافية التالية ويمارس كل مستوى سلطاته بموافقة الرئيس الأعلى .

ب — التنظيم الوظيفي :

ويعتمد هذا الشكل على تقسيم الأعباء والمسؤوليات وظيفياً ، بحيث يكون هناك مجال للتخصص وتقييم العمل ، وقد اشتق من هذا الشكل التنظيم الوظيفي الشائع استخدامه في مجال الإدارة والمعروف عادة بـ « نظرية توزيع الأقسام الوظيفية في الإدارة » .



ج — التنظيم الخطي والاستشاري :

وترجع نشأة هذا التنظيم الى تزايد وكبر حجم المنظمات الحكومية والمحليات ، مما أدى إلى زيادة العبء الواقع على عاتق المديرية والرؤساء ، وقد أدى ذلك إلى الاستعانة بخبرات الاستشاريين الذين تنحصر مهمتهم في تقديم المعونة والاستشارة دون أن يكون لهم حق إصدار القرارات في مجال النشاط الرئيسي للجهة ويعتمد وجودهم على السلطة التنفيذية التي هي الأساس .

(٣) طرق التنظيم :

عندما تشرع السلطة العليا في المنظمة باقتراح الهيكل التنظيمي وتقسيمه إلى إدارات وأقسام ووحدات أو لآلية تقسيمات تنظيمية أخرى فإنها تتبع في ذلك طريقة أو أكثر من الطرق التالية :

- تقسيم العمل والتخصص .
- الاختصاصات التفصيلية لكل تقسيم تنظيمي .
- تفويض السلطة .
- المركزية واللامركزية .
- نطاق الإشراف ، أو مدى التحكم الإشرافي .
- اللجان والتنسيق .
- الأدوات أو المعدات أو الوسائل التي يستخدمها الأفراد للقيام بالأنشطة المحددة لهم .

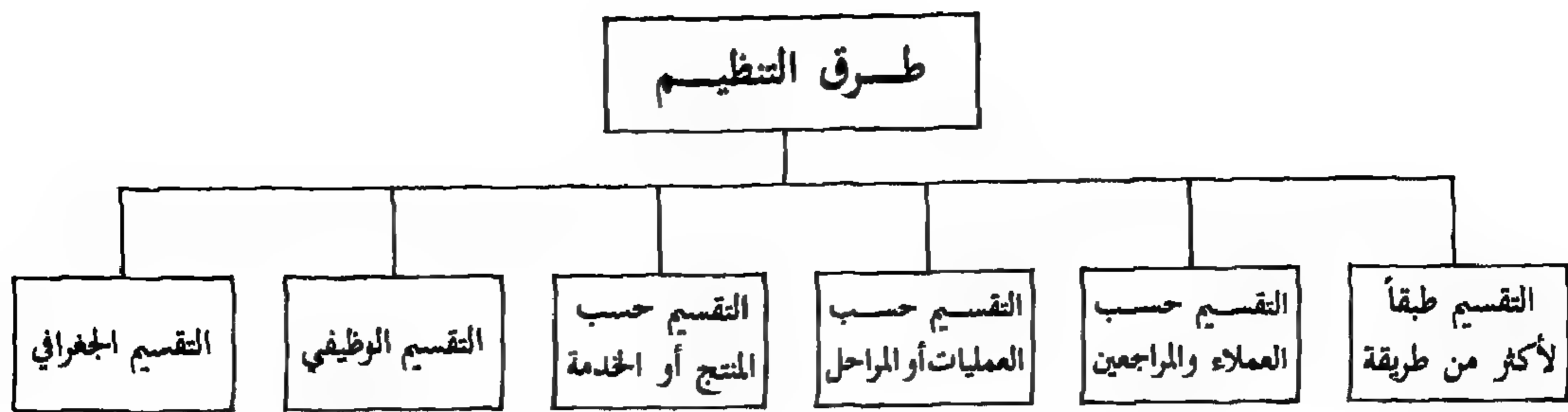
وإذا كانت تلك هي ماهية التنظيم بصيغته العامة فهل يختلف الأمر بالنسبة لماهية التنظيم بالمحليات ؟

الواقع أن النظريات والمبادئ واحدة وإن اختلف مجال التطبيق ولذا فإنه من الضروري مراعاة المواقف والظروف البيئية وغيرها من الظروف المادية بما يساير الوضع في المحليات .

(١) فائدة التنظيم :

تستطيع الإدارة باختلاف مستوياتها (إدارة عليا — إدارة وسطى « إشرافية » — إدارة تنفيذية) أن تحقق فوائد ومزايا عديدة من التنظيم يمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي :

- أ — انسياب العمل وسرعة الأداء حيث الأعمال محددة والمراحل التي يمر بها انجاز الأعمال والتقسيمات التنظيمية حتى أدنى مستوى ، وتقدير العمالة اللازمة لتأدية هذه الأعمال .
- ب — تحديد اختصاصات التقسيمات التنظيمية وكذا واجبات ومسؤوليات كل فرد من الناحية الوظيفية وعلاقة وحدود وظيفته بالوظائف والتقسيمات التنظيمية الأخرى .
- ج — تحقيق الاستغلال الجيد للمكانات المادية والبشرية لبلوغ الهدف سواء أكان تقديم منتج أو تأدية خدمة عامة ، وتحقيق عنصر التنسيق بين تخصصات العاملين .
- د — تقوية العلاقات الإنسانية بين العاملين على مختلف مستوياتهم الرئاسية والتنفيذية .



أ - التقسيم الوظيفي :

وهو الأكثر شيوعاً في التطبيق ، ويتم تقسيم الهيكل التنظيمي إلى تقسيمات تنظيمية حسب الوظائف الرئيسية التي تؤديها المنظمة (مالية / أفراد / مشتريات) ... الخ .

ب - التقسيم الجغرافي :

ويتم تقسيم الهيكل التنظيمي إلى تقسيمات تنظيمية يتولى كل تقسيم الأنشطة اللازمة لمنطقة جغرافية معينة قد تكون مدينة أو عدداً من المدن أو القرى ، وتتوفر هذه الطريقة في المدن والبلديات التي تشرف على قوى تابعة لها طبقاً للنمط المتبع في كل دولة عضو في المنطقة .

ج - التقسيم حسب الخدمة أو المنتج :

ويطبق هذا التقسيم عند توزيع العمل حسب نوع الخدمات المقدمة أو حسب المنتج ويشيع استخدام هذه الطريقة في المصانع والمؤسسات التي تنتج سلعة أو تقدم خدمة .

د - التقسيم حسب مراحل العمل أو العمليات الانتاجية :

ويتم استخدام هذا التقسيم عندما يراد توزيع العمل حسب مراحله أو مراحل عمليات الانتاج ويشيع استخدامها في المؤسسات الصناعية حيث يتم تقسيم المنتج إلى مراحل أو عمليات تصنيع متتابعة .

هـ - التقسيم حسب العملاء أو المراجعين :

ويشيع استخدامه إذا كان العملاء يشكلون أهمية قصوى للمنظمة فيمكن تقسيم الهيكل طبقاً للعملاء الذين يتعاملون مع المنظمة .

و - التقسيم باستخدام أكثر من طريقة من الطرق سالفة الذكر :

ويترك لكل منظمة أو مؤسسة استخدام طريقة أو أكثر من الطرق سالف الإشارة إليه في ضوء ظروفها التنظيمية ، وكثيراً ما يطبق أكثر من طريقة حسب مقتضيات الأحوال بالنسبة للعمل .

(٤) المبادئ العلمية للتنظيم :

لقد ركز علماء الإدارة التقليديون من أمثال فريدريك تايلور^(١) وهنري فايول^(٢) على البحث عن مبادئ علمية للتنظيم والإدارة وذكروا أنه لكي

يوصف تنظيم جهة ما بأنه سليم فإن هناك عدة مبادئ وأسس علمية يجب مراعاتها والتأكد عليها عند إعداد التنظيم أو إعادة التنظيم ، وهذه المبادئ والأسس يتعين توافرها في أي تنظيم سليم ، وسوف نلقى الضوء — بإيجاز — على أهم هذه المبادئ والأسس العلمية التنظيمية ، التي يمكن الاستفادة منها في تنظيم وإدارة المدن والبلديات :

أ - التخصص وتقسيم العمل :

ويقضي هذا المبدأ بتفريغ الموظف أو العامل لأداء عمل معين يصل به في النهاية إلى درجة الاتقان ويعتبر متخصصاً في عمل واحد أو عدد من الأعمال والواجبات المتشابهة ، وإن كان يعيب هذا المبدأ أنه قد يؤدي بصاحبه إلى الملل والسأم وذلك لتكرار عمل واحد يأخذ الشكل الروتيني أو النمطي ، إلا أن الإدارة الحديثة الراحية تضيق كل فترة أعباء جديدة للموظف أو تدخل بعض التطوير على أداء أعباء الوظيفة سواء أكان التطوير في شكل تطوير الأساليب والإجراءات أو ادخال الآلات الحديثة المساعدة .

ب - وحدة الهدف :

سبقت الإشارة إلى أن الإدارة تسعى لتحقيق الأهداف المخطط لها وذلك بتوظيف الإمكانيات المادية والبشرية ، ويتعين أن يكون الهدف محدداً وواضحاً للجميع دون لبس أو تغيير أو تباين في المفهوم فإذا ما تم تحديد الهدف فإنه يمكن تجزئة الهدف إلى أهداف فرعية أو مرحلية ، بحيث يمكن تحقيق الأهداف المرحلية طبقاً للخطة المرسومة وصولاً في النهاية إلى تحقيق الهدف النهائي للمنظمة .

ج - تحديد خطوط السلطة وتسلسلها :

إذا أُنفق على أن البناء التنظيمي يأخذ الشكل الهرمي فإن هناك قاعدة وقمة لذلك الهرم ، وبالتالي يجب تحديد خطوط السلطة وتدرجها من أعلى إلى أسفل بحيث يعرف كل فرد في التنظيم سلطة كل من المشرف والرئيس المباشر والرئيس الأعلى والوحدات والتقسيمات التنظيمية الدنيا والعليا ، هذا وقد جرى العرف الإداري على تقسيم الهيكل التنظيمي أو الإداري إلى ثلاثة مستويات متدرجة للسلطة هي :

- الإدارة العليا .
- الإدارة الوسطى .
- الإدارة التنفيذية .

(١) بكتابه مبادئ الإدارة العلمية الصادر بالانجليزية عام ١٩١١ .

(٢) بكتابه المبادئ العامة للإدارة الصادر بالفرنسية عام ١٩١٦ .

وكلما تدرجنا بخطوط السلطة إلى أعلى كلما زاد حجمها ، وكلما اتجهنا إلى أسفل كلما قل حجمها .

د - وحدة الامر (أو توحد إصدار الأوامر والتعليمات في الجهة الآمرة) :

يعني ذلك أن التقسيم التنظيمي ، صغر أو كبير ، يشغله مدير أو رئيس أو مشرف واحد ، وبالتالي يتلقى العاملون توجيهاتهم وأوامرهم من فرد واحد معين يقوم بالتنسيق بينهم ولو كان هناك أكثر من رئيس للقسم لتضاربت الأوامر وأدى ذلك إلى الازدواجية والتكرار وربما الفوضى الإدارية والتنازع والتناحر بين العاملين .

هـ - تحديد الاختصاصات :

بعد تحديد الهدف يتم تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق هذا الهدف ومن ثم الأهداف المرحلية ويتم تجميع النشاطات المتشابهة في تقسيم تنظيمي محدد ثم تتم تجزئة تلك النشاطات واسنادها لموظفين أو عاملين وتحدد واجبات ومسؤوليات وظائفهم وعلاقة وظائفهم بالوظائف الأخرى ، وغالبا ما تدرج هذه الواجبات والمسؤوليات في شكل بطاقة وصف منظمة للوظيفة تحدد أبعادها وواجباتها ومسؤولياتها واشتراطات شغلها .

و - تناسب السلطة والمسئولية :

ويقصد بالسلطة الصلاحيات الممنوحة لشاغل الوظيفة المتمثلة بإصدار الأوامر والتعليمات ، أما المسئولية فتعني مقابل السلطة والقاعدة التنظيمية تساوي السلطة المخولة مع المسئولية وأنه لا سلطة بدون مسئولية (كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته) .

ز - تفويض السلطة :

يعني ذلك أنه كلما زاد عبء العمل على الرؤساء كلما كان ذلك أدعى إلى تفويض الرؤساء في جزء من السلطة المخولة لهم تسهيلا لاداء

الاعمال ، وفي نفس الوقت يعد نوعا من التدريب والممارسة لواجب من واجبات وظيفة أعلى ، على أن الرئيس إذا فوض جزءا من سلطاته فإن ذلك لا يعني التخلي عن ذلك القدر من المسئولية ، بل يظل هو المسئول عن أعمال تابعيه ، ولا يجوز لمن فوض جزءا من سلطات رئيسه أن يفوض ذلك الجزء إلى مرؤسيه إلا بموافقة رئيسه ويحسن أن يكون التفويض لمستوى إداري واحد ويكون كتابة وليس شفويا . والمفروض في تفويض السلطة أن يحقق اللامركزية المتوازنة والمرونة المعقولة في أداء الأعمال خصوصا على المستوى المحلي .

ح - نطاق الاشراف أو مدى التمكن :

يعني ذلك القدر من عدد المرؤسين الذين يمكن لرئيس واحد أن يشرف عليهم ويوجههم وينسق بين أعمالهم ، ويتم تقدير نطاق الاشراف أو التمكن في ضوء معايير كثيرة منها طبيعة نشاط المنظمة وطبيعة العمل الذي يؤديه المرؤسون وقدراتهم ومهاراتهم ، ومستوى قدرات الرئيس ووقته .

ط - التنسيق :

يعني التوفيق بين الجهود المبذولة من التقسيمات التنظيمية المختلفة والعاملين بها لبلوغ هدف المنظمة بحيث لا تحدث ازدواجية أو تكرار أو تضارب في العمل ، ويتم التنسيق بوسائل عديدة منها تكوين اللجان ، الرقابة ، المتابعة والمراجعة الدورية أو المفاجئة .

ي - المركزية واللامركزية :

ويقصد بالمركزية تجميع سلطة اتخاذ القرارات في يد فرد واحد أو إدارة واحدة أو مركز رئيسي ، أما اللامركزية فتعني توسيع نطاق سلطة اتخاذ القرارات لتكون في يد أكثر من فرد أو إدارة أو مدينة ولا يتسع المجال للذكر وسرد مزايا وعيوب اللامركزية والمركزية ، ولكن سوف تتم مناقشة ذلك في الباب الثاني وإن كان بالنسبة لظروف المدن والبلديات فإنه يمكن القول أنه يتعين تجسيد اللامركزية وصولا لتحقيق أهداف المدن دون اغفال العوامل البيئية الهامة التي قد تهمل في ظل الأسلوب المركزي .

ب - وظيفة التنظيم في البلديات

اليابان - ألمانيا الاتحادية - فرنسا وذلك باعتبار أن نماذج الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في الوطن العربي قد تأثرت بالتنظيم الأوروبي في إدارة وتنظيم المحليات والبلديات على وجه الخصوص ، ويبدو التأثير بالنظام الانجليزي أو الفرنسي واضحا وكذلك التنظيم الايطالي والالمانى وإن كان بدرجة أقل .

١ - الحكم المحلي في إنجلترا

المحلية في كل أنحائها ، والجدير بالذكر هنا أن الحكومة المركزية لم تكن تسعى فقط إلى ضمان الوحدة بل أيضا إلى نشر وتحقيق الأفكار الديمقراطية التي نادى بها بعض السياسيين والمفكرين الانجليز والتي ضغطت على الحكومة المركزية مطالبه بتوسيع اشتراك الشعب في الحكم .

أولا بعض نماذج التنظيم المقارنة للإدارة المحلية والحكم المحلي : قبل أن نتناول وظيفة التنظيم في البلديات فإنه من المناسب أن نعرض لبعض نماذج التنظيم المقارن للإدارة المحلية والحكم المحلي في عدد من الدول الأجنبية وعلى سبيل المثال إنجلترا - الولايات المتحدة الأمريكية -

إن من يدرس تاريخ الحكم المحلي في إنجلترا يعرف وجود المحليات الانجليزية كإدارة منظمة قبل أن تنشأ الأجهزة والمؤسسات المركزية للبلاد^(١) وحتى بعد إنشاء هذه الأجهزة والمؤسسات ظلت المحليات تتمتع بالحكم الذاتي وإن كانت الحكومة المركزية تضع الآن الإطار السياسي والقانوني العام للحكم المحلي ، وذلك لضمان وحدة البلاد والتساوي في الخدمات

(١) فوزي عبدالله العكش : « الحكم المحلي والإدارة المحلية ، الأسس والتطبيقات » . العين ، الامارات العربية المتحدة . الطبعة الأولى (١٩٨٣) ص ١٩٣ .

نتيجة لما ذكرناه هنا أصدر في عام ١٨٣٥ قانون البلديات الذي أدى إلى توسيع الانتخابات لدفعي الضرائب وإلى ادخال مراقبة ادارة مالية البلديات وإلى فصل العدالة عن ادارة الشؤون المالية . وفي السنوات التي تلت أدخلت تعديلات وتحسينات مختلفة إلى نظام الحكم المحلي ، إلا أن أهم مميزات هذا النظام بقيت كما كانت ، ويقال : إن القصد من التحسينات والتعديلات لم يكن الا رغبة في الاحتفاظ بهذه المميزات التي نلخصها في النقاط التالية :

أهم مميزات الحكم المحلي في إنجلترا^(١) :

— يعتبر المجلس المحلي الهيئة العليا في نظام الحكم المحلي البريطاني وينتخب أعضاء هذا المجلس بالاقتراع العام المباشر وعن طريق هذا الانتخاب وحضور المواطنين لجلسات المجلس المحلي والاطلاع على أعماله تتحقق الرقابة السياسية المحلية على المجلس .

— تعتبر العلاقة بين المواطنين والمنتخبين للمجالس المحلية أثق بكثير من العلاقات بين المواطنين والمنتخبين للبرلمان ، حيث لا يرى المواطنون منتخبهم إلا في الاجتماعات السياسية العامة حيث يتسابق أعضاء البرلمان ، إلى كسب أصوات المنتخبين .

— لكي يتمكن من القيام بأعماله خير قيام يشكل المجلس المحلي لجنا تتفرغ لأعمال معينة تدرسها بدقة وعناية ثم تعرض الموضوعات التي درستها على المجلس المحلي مجتمعا . وفي الغالب يعتمد المجلس على مقترحات هذه اللجان وذلك لأنها تحيط بالموضوع أكثر من الأعضاء الآخرين لهذا السبب يرى بعض النقاد أن في تشكيل اللجان اضعافا للديمقراطية المحلية التي يجب أن تتحقق في المجلس عن طريق مشاركة كل الأعضاء في أي مسألة تعرض .

— المحليات عبارة عن شخصيات قانونية تتمتع بكيان ذاتي وهي ليست مجرد فروع للأجهزة المركزية ولا تخضع للرقابة المستمرة والتدخل الدائم من قبل الحكومة المركزية ، لهذا السبب لا تعتبر الحكومة المركزية مسئولة أمام السلطة التشريعية عن أعمال المحليات .

— المحليات ليست صاحبة سيادة بل هي صاحبة اختصاص معين ومحدود ولا يسمح لها أن تتصدى لأي اختصاص أو أن تمارس أية سلطة لم يرسمها القانون لها ، ولضمان هذا يطبق على نشاطاتها نظرية تجاوز السلطة .

وإذا ظهر هناك نزاع في السلطة بين المحليات والحكومة المركزية أو بين المحليات وأي مواطن تقوم هذه النظرية بالفصل وإعطاء كل ذي حق حقه .

— تتماز العلاقات في الادارة المحلية بمائلي :
أ — العلاقة بين أعضاء المجلس والموظفين أقوى من العلاقة بين الموظفين المركزيين وأعضاء البرلمان .

ب — العلاقة بين الموظفين وبعضهم البعض أقوى من العلاقة بين موظفي الهيئات المركزية .

ج — العلاقة بين المواطنين والموظفين أقوى من العلاقة بين المواطنين والموظفين في الهيئات المركزية .

يرجع القرب النسبي المذكور إلى الحجم وطبيعة العمل بالمحليات مما يجعلها أقرب تشكيلات حكومية إلى المواطنين .

— يغلب التنفيذ والاداء على أعمال المحليات ولكن هذا لا يحدث خللا في حكمها الذاتي فهي تصدر اللوائح التي تضع القواعد التنظيمية للقوانين ، كما أنها تقوم ببعض أعمال لها صبغة قضائية محدودة .

— تتبع العلاقات بين المحليات إما طابعا سياسيا يتبع التسلسل التنظيمي أو الهيكلي ومثال ذلك ما بين المقاطعات ومراكزها ، وإما طابعا أفقيا ومثال ذلك العلاقة التي توجد بين الوحدات المحلية ذات المستوى المتماثل .

وفيما يختص بالعلاقة بين المحليات ذات المستوى الواحد فإنها تأخذ شكل الروابط ASSOCIATIONS والهيئات واللجان المشتركة JOINT COMMITTEES والهدف هنا هو العمل على انجاز مصالح مشتركة وعلى سبيل المثال : اذا كانت هناك خدمات واهتمامات مشتركة تهم أكثر من محلية واحدة فإن هذه المحليات غالبا ما توحد وتنسق الاموال والجهود وتقوم بالأعمال وصرفوها موحدة ، كما توحد بعض المحليات صفوفها في رابطة وذلك للضغط على الحكومة المركزية ووصولا إلى هدف معين .

— للمحليات حق فرض الضريبة المحلية المعروفة باسم RATES ولكن دخلها من هذه الضريبة لا يكفي لتغطية نفقاتها على الخدمات العامة والمشايخ المحلية ، لهذا فهي تتقاضى من الحكومة المركزية اعانات مالية وتنقسم هذه الاعانات الى اعانات كلية أو اجمالية BLOCK GRANTS لا يحدد مجالات انفاقها واعانات مخصصة GRANTS IN AID تنفق فقط في مجالات معينة ولا تعطى هذه الاعانات إلا إذا توافرت شروط الكفاءة في المحليات . المطالبة لها^(٢) .

العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات^(٣) :

رغم كل القوانين والتشريعات التي تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية تظهر بين حين وآخر خلافات متصلة بتحديد السلطة ، وفي الآونة الأخيرة ، كما يقول بعض النقاد ، ازداد تدخل

(١) موسوعة الحكم المحلي . « نظم الحكم المحلي المقارنة » ، المنظمة العربية للعلوم الادارية — الجزء الثاني — ص ٢٦٤ — ٢٩٩ .

(٢) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق — ص ٣١٢-٣٣١ (٣) نفس المرجع — ص ٣٣٦ — ٣٥٧ .

الحكومة المركزية في الشؤون المحلية وهذا التطور جاء نتيجة لزيادة الاعانات المالية التي تحصل عليها المحليات من الحكومة المركزية بحيث أنها فاقت ما تحصل عليها المحليات من ضرائبها الخاصة .

بينما كانت نسبة الاعانات في عام ١٨٩٠ تكوّن فقط ٢٥ ٪ من موارد المحليات ارتفعت هذه النسبة في عام ١٩٣٨ الى ٤٤ ٪ وفي عام ١٩٥٠ الى ٥٢ ٪ وفي عام ١٩٧٥ - ١٩٧٦ الى ٦٦,٥ ٪ وقد جاء هذا التطور المذكور نتيجة للتطورات الاجتماعية التي بدأت بعد الحرب العالمية الثانية والتي أدت إلى ما يسمى بدولة الرفاهية WELFARE STATE اتسعت الخدمات العامة بصورة كبيرة وبسرعة مذهلة وهذا أدى إلى الزيادة المستمرة فيما تنفقه الحكومات المحلية في هذا المجال . ففي عام ١٩٥٠ كان ما تنفقه الحكومات المحلية يساوي ٩,٣ ٪ من إجمالي الناتج القومي ، كما كانت هذه الحكومات تشغل ٦,٢ ٪ من مجموع السكان العاملين في البلاد كلها . وفي عام ١٩٧٤ كانت النسبة ١٧ ٪ من إجمالي الناتج القومي و ١٠,٩ ٪ من العاملين ولم يصحب هذه الزيادة زيادة مماثلة في دخل الحكومات المحلية من ضرائبها الخاصة مما أدى إلى زيادة الاعتماد على الاعانات المركزية والتدخل المركزي التابع لها ^(١) .

نتيجة لتقليل اعتماد المحليات على الاعانات المركزية وللتخلص من التدخل المركزي في شؤون المحليات أصبح ضرورياً أن يقام باصلاح اقليمي وخلق وحدات محلية لها قوة اقتصادية تمكنها من الاستغناء عن جزء كبير من الاعانات المركزية مما أدى إلى إصدار قانون الحكم المحلي في عام ١٩٧٢

بالغاء كثير من الوحدات الحكومية المحلية الصغيرة العاجزة عن أداء واجباتها . جمعت هذه الوحدات في مقاطعات وبلديات كبيرة لها أهداف شاملة في إنجلترا ولذا كانت نتيجة الاصلاح الاقليمي فيها الغاء ١٤٥٠ هيئة محلية والبقاء على ٤٥٠ وحدة محلية فقط .

تم الاصلاح الاقليمي في عام ١٩٧٢ ولكن اعتماد الحكومات المحلية على إعانات الحكومة المركزية لم ينقص بل زاد بحيث ارتفع من ٥٢ ٪ في عام ١٩٥٠ إلى ٦٦,٥ ٪ في عام ١٩٧٥ / ١٩٧٦ كما ذكرنا سابقاً وهذا دعا تقرير لجنة (لايفليد) عن مالية الحكومات المحلية الصادر في مايو عام ١٩٧٦ إلى القول أن الديمقراطية المحلية لا يمكن أن تصبح حقيقة إلا إذا جمعت الهيئات المحلية القسط الأكبر من دخلها من منتخبيها ، لأنه من البديهي أن يزداد اهتمام الناس بالحكومة المحلية إذا كان أي قرار تتخذه له أثر على الضرائب التي يدفعونها ^(٢) .

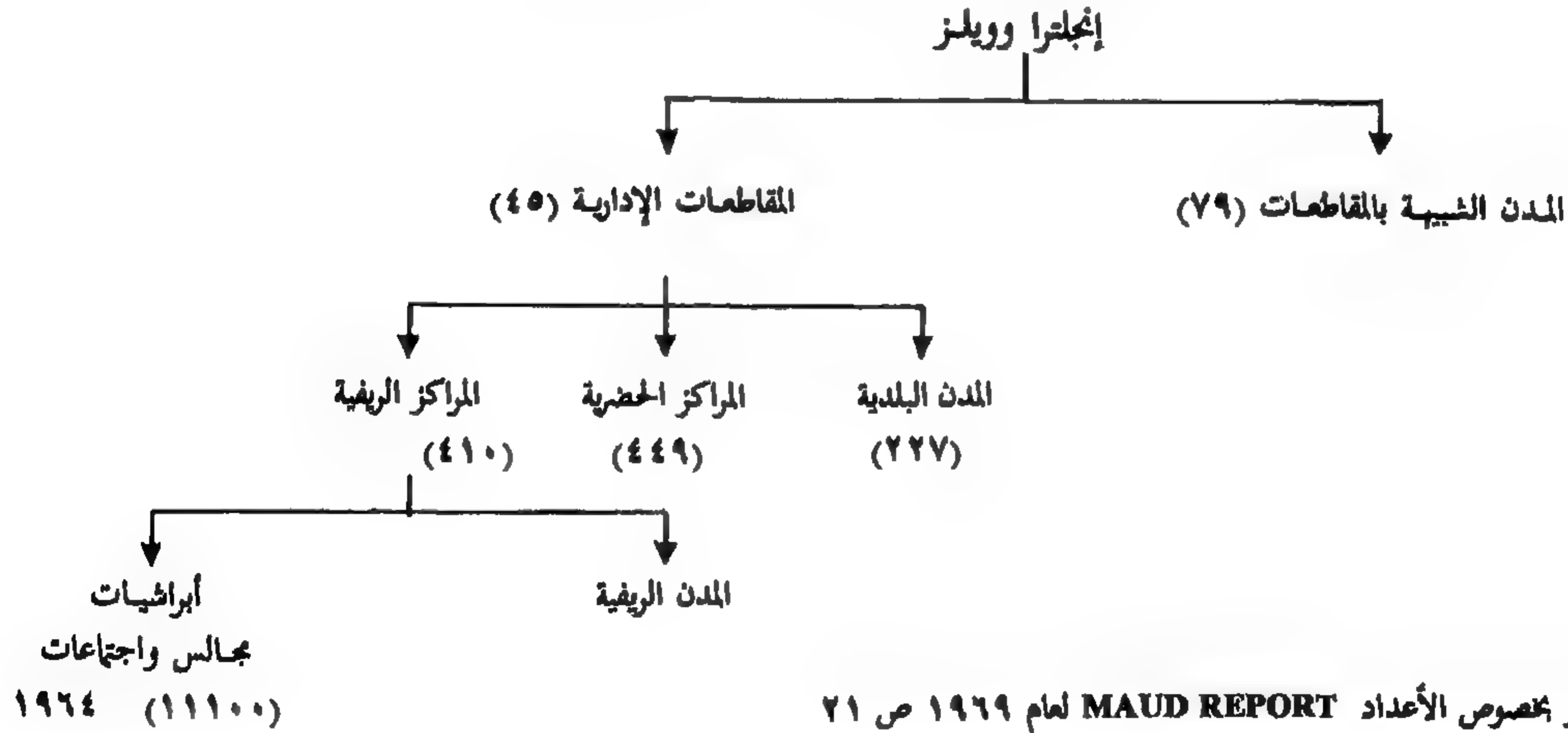
ويتضح لنا من دراستنا البسيطة لنظام الحكم المحلي في إنجلترا أن العلاقة بين المحليات والحكومة المركزية لا يمكن تحديدها بشكل فاصل بالقانون والتشريعات، وأن هذه العلاقة تتحول إلى تهديد للنظام اللامركزي إذا زاد اعتماد المحليات على أي اعانة مركزية لهذا فإن مستقبل اللامركزية يعتمد أولاً وقبل كل شيء على تقوية ماليتها وهذا يبدو في إنجلترا في الوقت الحاضر مستحيلاً أو شبه مستحيل وذلك بسبب الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد والتي لا يمكن كبح جماحها إلا بواسطة الحكومة المركزية .

(خلاصة القول : في وقت الأزمات تزداد المركزية) .

شكل (١)

خريطة

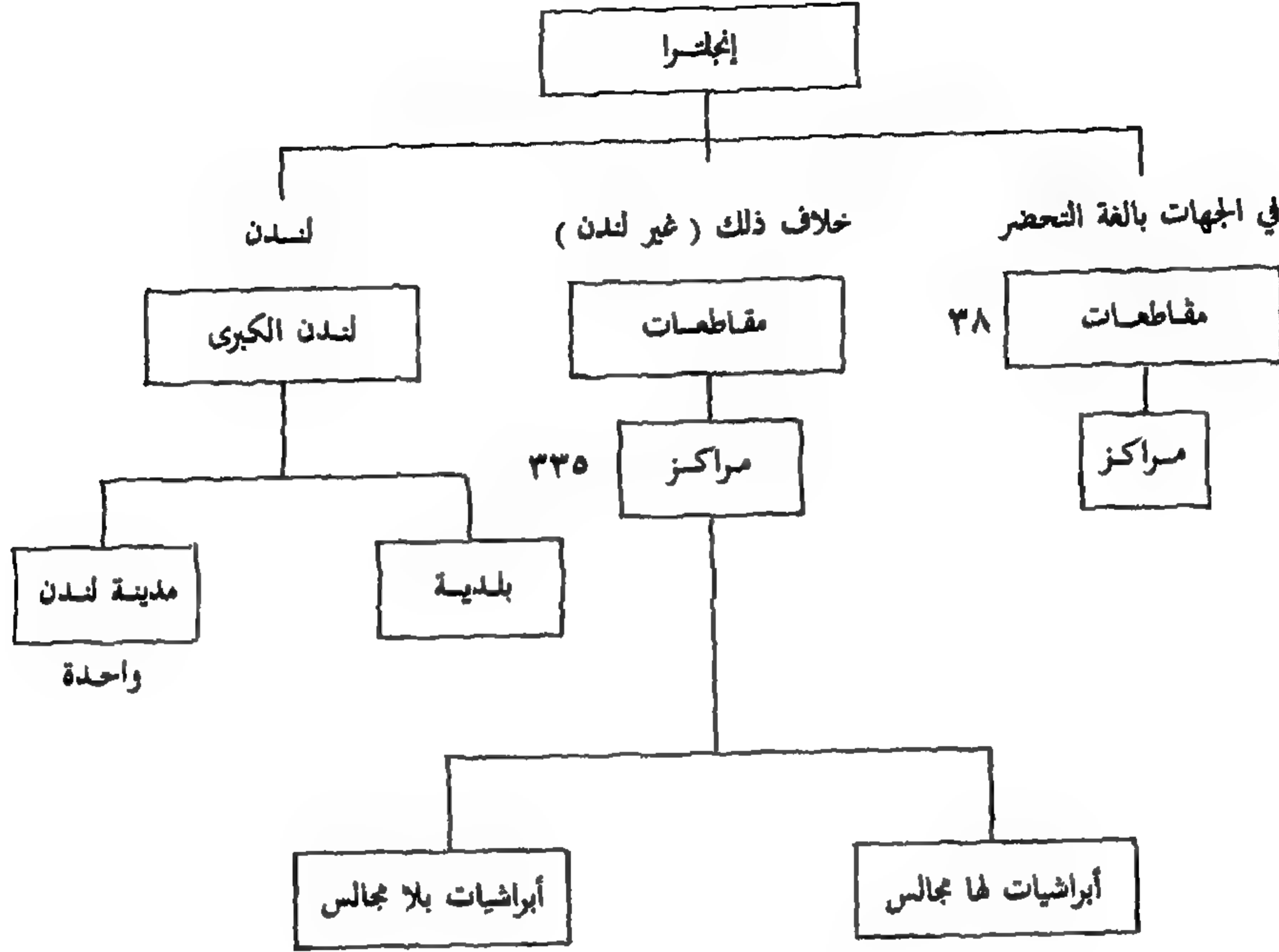
للهيكل التنظيمي العام للمحليات الانجليزية (ما عدا لندن) وأعدادها
قبل قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢



1. Jackman, Richard, Issues on Financial Allocation, in Issues in Urban Society, ed. Davies, Ross and Hall, Peter Penguin Books, England 1928, p. 268.
2. Graven, Edward, Issues on Presentation, in Issues in Urbann Society. p. 242-243.

شكل (٢)

خريطة تنظيمية
للوحدات المحلية في إنجلترا (شاملة لندن وفقاً لقانونها عام ١٩٦٣) وأعدادها
طبقاً لقانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢



٢ - الحكم المحلي في أمريكا

ب - المجلس والعمدة القوي : للعمدة حق الاعتراض على قرارات المجلس كما أنه يعين الموظفين وينهي خدماتهم عدا قليل من الذين ينتخبون من السكان مباشرة .

ج - اللجنة : ينتخب السكان عدداً قليلاً من الأعضاء (بمتوسط خمسة أعضاء) ويقوم هؤلاء المنتخبون بإدارة المدينة بحيث يتولى كل منهم قيادة قسم معين . ينتخب المجلس رئيسه الذي يمثل المجلس في الاحتفالات والمناسبات الرسمية ولا يتمتع هذا الرئيس بسلطة تفوق سلطات بقية الأعضاء .

د - المجلس ومدير المدينة : يمتاز هذا النظام الذي ظهر في أوائل القرن العشرين بانتخاب مجلس صغير الحجم بطريقة مباشرة وينتخب هذا المجلس العمدة الذي يمثل المجلس في المناسبات الرسمية ، إلى جانب هذا يختار المجلس مدير المدينة الذي يشرف على الأعمال التنفيذية وفي بعض المدن تجمع رئاسة المجلس وقيادة الجهاز الإداري في شخص واحد وذلك لتفادي تضارب الاختصاصات بين العمدة ومدير المدينة ^(١) .

وُجد الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية قبل تأسيس الاتحاد الفدرالي الأمريكي ، فالمستوطنون الأوائل سكنوا في أماكن مختلفة ومتباعدة وسموها مدناً صغيرة أو مستعمرات وكل مدينة كانت تضم منطقة سكنية وأراضي زراعية ورعوية .

كان السكان يدبرون شئونهم بأنفسهم وبما أن عددهم كان قليلاً كانوا يتبعون نظام الديمقراطية المباشرة وكانت قرارات السكان تنفذ بواسطة مجلس مكون من عدد يتراوح بين ثلاثة وعشرة أعضاء ينتخبون في الاجتماع السنوي العام .

وبمرور الوقت زاد عدد السكان بتلك المدن الصغيرة (المستعمرات) وصعب اتباع الديمقراطية المباشرة فكانت النتيجة ظهور الديمقراطية النيابية ، أو الشبه نيابية . وتبع هذا التطور ظهور أربعة نماذج من الحكم المحلي أو الإدارة البلدية وهي :

أ - المجلس والعمدة الضعيف : كان هذا النظام منتشرًا قبل الثورة الأهلية حيث أن الرئيس لا يدير المجلس بل يرأسه وليس له حق الاعتراض على قرارات المجلس أو حق تعيين كبار الموظفين الإداريين .

(١) موسوعة الحكم المحلي - الجزء الثاني - مرجع سابق - ص ١١١-١٢٩ .

مميزات وأنواع وحدات الحكم المحلي :

للوحدات المحلية شخصية اعتبارية وتنتخب هيئاتها بواسطة الأهالي ولها قدر من الاستقلال الذاتي عن الولاية التي توجد فيها .

تنقسم وحدات الحكم المحلي الموجودة في الولايات المتحدة حالياً إلى ما يلي :

أ - المقاطعة :

هي وحدة ريفية في الولاية ولكن خدماتها تمتد أحياناً إلى سكان الحضر في ضواحي المدن ويأتي إنشاء المقاطعة إما عن طريق الدستور ، وإما بمقتضى القانون ، وإما بأجراءات تستند إلى القانون .

ب - المركز :

« هو الوحدة المحلية الرئيسية خارج المدن وهي تضم في الغالب مناطق ريفية وحضرية أيضاً » .

ج - البلدية :

هي وحدة جغرافية وإدارية قد تكون هذه الوحدة مدينة كبيرة أو متوسطة أو صغيرة وتصبح للمدينة بلدية بعد أن يصل عدد سكانها حداً معيناً وبعد أن يوافق القانون على ذلك .

تختلف الولايات في طريقة انشائها للبلدية إلا أن الهدف الرئيسي الذي تسعى إليه الولايات في انشائها للبلدية هو رغبتها في زيادة حرية الحكومة المحلية في إطار ما يفرضه الدستور والقانون .

د - القرى :

هي وحدة جغرافية وإدارية ريفية تقدم الخدمات إلى أهالي الريف وإلى سكان الحضر الذين يعيشون خارج نطاق البلديات .

هـ - المناطق الخاصة :

هي وحدات تنشأ بمقتضى القانون وتتفرغ للقيام بخدمة واحدة أو أكثر مثل التعليم ومياه الشرب . وسبب إنشاء هذه الوحدات هو عدم مناسبة الوحدات الموجودة لأداء بعض الخدمات . وعلى سبيل المثال تنشأ في ضواحي المدن مناطق لإطفاء الحرائق وذلك لعدم التزام المدينة والقرى المجاورة للامداد بمثل هذه الخدمة وبما أن إنشاء المناطق الخاصة يؤدي إلى فرض الضرائب فإنه لا يتم إلا بعد أخذ أصوات السكان المحليين^(١) .

فوائد وعيوب نظام الوحدات المحلية :

يتضح لنا مما سبق أن الوحدات المحلية في الولايات المتحدة متعددة ومن الجائز أن يؤدي هذا التعدد إلى توسيع فرص ممارسة الديمقراطية إلا أنه في

نفس الوقت يخل بالفعالية الإدارية ، فقد يصعب على الأهالي فهمه كما أنه يعوق عمليات التخطيط والتنسيق ويرفع تكلفة الخدمات ويؤدي إلى زيادة الأعباء الإدارية .

وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة لم تقم بإصلاح إقليمي يهدف إلى جمع الوحدات المحلية الصغيرة في وحدات كبيرة إلا أنه يلاحظ أن عدد القرى في انخفاض مستمر ولكن هذه القضية تسير ببطء وذلك لارتباط إلغاء القرى بتعديل دستوري في بعض الولايات ولتمسك سكان كثير من القرى بكيانهم المحلي ولوجود موظفين محليين يعارضون فكرة الإلغاء^(٢) .

مشاكل التمويل المحلي :

تستمد الهيئات المحلية صلاحية فرض الضرائب من دساتير وقوانين الولايات وتحدد القيود الآتية فرض الضرائب :

- تفرض الضرائب فقط لتحقيق نفع عام .
- يوجد وعاء ضريبي كامل في نطاق الوحدة المحلية .
- تفرض الحكومة الفدرالية فقط الضرائب والرسوم على الصادرات والواردات .
- تمتلك وموجودات الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات معفاة من الضرائب والرسوم المحلية .

أهم الضرائب المحلية هي ضريبة الملكية PropertyTax وضرائب الدخل المحلية Local Income Taxes .

إلى جانب الضرائب تحصل الحكومات المحلية على موارد مالية ذاتية أخرى مثل الرسوم والأثمان والغرامات وعائد استثمارات أموالها ولكن الدخل من هذه الضرائب والموارد المالية الذاتية ليس بكاف لتمويل خدمات المحليات المتزايدة ، لهذا تضطر الحكومات المحلية إلى أخذ قروض متزايدة باستمرار . فبينما كان حجم المديونية ١٦ مليون دولار في عام ١٩٤٠ ارتفع إلى ١٠١ مليون دولار في عام ١٩٧٢ ، كما ارتفع حجم القروض الطويلة الأجل في نفس العام إلى ٢٢,٩٠٠ مليون دولار . ولا تستطيع الهيئات المحلية خفض أو على الأقل الحد من اعتمادها على القروض ورفع دخلها من الضرائب وذلك لعدم تمتعها « بالمرونة الكافية التي تسمح بنمو حصيلتها بنفس معدل نمو الخدمات » .

ولأسباب سياسية يكاد ادخال المرونة في وضع الضرائب مستحيلًا ، فزيادة الضرائب لا تتمتع بالشعبية مما جعل كثيراً من السياسيين يبنون مستقبلهم على المطالبة بخفض الضرائب .

وبسبب الأزمة المالية التي تعاني منها الهيئات المحلية مع استحالة القيام بإصلاح ضريبي يمكن الهيئات المذكورة من اعالة نفسها فقد تخلف مستوى الخدمات^(٣) .

(١) الدكتور فوزي عبدالله العكش — مرجع سابق — ص ١٧٦-١٨٤ .

(٢) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق — ص ١٣١-١٣٦ .

(٣) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق — ص ١٦٥-١٩٢ .

الهيئات المحلية وعلاقتها بالحكومة الفدرالية وحكومات الولايات :

١ — العلاقات مع الحكومة الفدرالية :

الهيئات المحلية شخصية اعتبارية تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي غير الكامل وهي تمارس ما يخول لها من صلاحيات في إطار السياسة العامة وتقوم الحكومة المركزية بمراقبة أعمال المحليات إلى حد ما .

ومن الناحية النظرية يجب أن تمارس الحكومة الفدرالية رقابتها على المحليات بواسطة الولايات ، إلا أن المساعدات الفنية والمالية التي تقدمها الحكومة الفدرالية للهيئات المحلية أدت إلى قيام علاقات مباشرة بين الحكومة الفدرالية وهذه الهيئات ، فمن أهم مميزات هذه العلاقات هو إشراف الحكومة الفدرالية على تنفيذ المشاريع المعانة وماليتها وذلك للتأكد من أن الهيئات المحلية التزمت كما اتفق عليه .

٢ — العلاقات مع الولايات :

تستمد حكومة الولايات المحلية سلطاتها من دستور الولاية وقوانينها التي بدورها تكون قائمة على ما نصه الدستور الفدرالي .

من الناحية النظرية يجب أن تتصف العلاقات بين الهيئات المحلية وحكومة الولاية بالمشاركة والمساندة إلا أنه في الحقيقة تغلب هنا الرقابة (رقابة تشريعية ورقابة قضائية ورقابة إدارية) التي تزايدت نتيجة لتزايد اعتماد الهيئات المحلية على إعانات الولايات والحكومة الفدرالية ^(١) .

رغم تزايد الرقابة المركزية على الهيئات المحلية إلا أن قدر هذه الرقابة في الولايات المتحدة لا يزال دون ما هو مطبق في الدول الأخرى الكثيرة .

٣ — الحكم المحلي في اليابان

أولاً : المقاطعات :

تنقسم المقاطعات اليابانية إلى ثلاث فئات ، ويتم التصنيف حسب كثافة السكان والأهمية بالنسبة للنواحي الاقتصادية والاجتماعية والحضارية ومع ذلك فإن لها جميعاً نفس البنية التنظيمية وتقوم بوظائف متشابهة .

وللمقاطعة مجلس يتم انتخاب أعضائه لمدة أربع سنوات ، وينتخب المجلس من بين أعضائه (رئيسه ونائب رئيسه) وإلى جانب هذا للمقاطعة حاكم يعتبر في نفس الوقت يمثل الحكومة المركزية في مقاطعته ، كما أنه رئيس الجهاز المحلي المشرف على الهيئات المحلية في مقاطعته ومسئول عن تأدية بعض الوظائف الأخرى المكملة كجزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية المركزية المتمثلة في مجلس الوزراء ويخضع الحاكم لإشراف ورقابة وزير الشؤون المحلية .

وحكومة المقاطعة كسلطة لا مركزية ، رغم أنها منتخبة من السكان المحليين فهي تتصرف — في نفس الوقت — كهيئة ممثلة للحكومة المركزية ومن هذا الدور المزدوج تقوم حكومة المقاطعة بمهامها فهي توجه وتشرف وتنسق وتراقب أنشطة البلديات ، كما توفر حكومة المقاطعة للسكان بعض الخدمات المشتركة مثل التعليم العالي ومعاهد التعليم الخاص للمعوقين من الصم والبكم والمتخلفين عقلياً ، كما تتولى إنشاء وصيانة الطرق ، وتقوم بالأعمال المتنوعة المتعلقة بالصحة العامة ، والزراعة والتشجير والأشغال العامة والإسكان وتنظيم الخدمات التجارية والصناعية .

تم ادخال نظام الحكم المحلي الحديث في اليابان في أواخر القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد في عام ١٨٨٨ م ومن الطبيعي أن يتأثر هذا النظام بالأنظمة المحلية التي تطورت إبان الثورة الصناعية في أوروبا . وقلد هذا النظام الحكم المحلي الألماني (البروسي) الذي كان ينمو نحو المركزية الشديدة والذي كان لا يعطي المحليات (الهيئات المحلية) إلا سلطات محدودة ، وبعد الحرب العالمية الثانية أدخل على هذا النظام إصلاحات كبيرة متأثرة — إلى حد كبير — بنظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة وكانت النتيجة إصدار قانون عام ١٩٤٧ م بنظام الحكم المحلي الذي ضمن مشاركة المواطنين في الحكم المحلي عن طريق انتخاب أعضاء المجلس المحلي والرؤساء التنفيذيين وعزلهم أيضاً ^(٢) .

ويتألف نظام الحكم المحلي في اليابان من مستويين ، وهما نظام الحكم في المقاطعات حيث يوجد في اليابان ٤٦ مقاطعة والمحليات (البلديات) حيث يوجد في اليابان ٣٣٠٠ بلدية ، وهذه البلديات مصنفة إلى مدن كبيرة تضم ما يزيد عن ٥٠٠٠٠ نسمة ، ومدن متوسطة ، وقرى . ويتم تصنيف البلديات المذكورة حسب كثافة السكان والأنشطة الصناعية والتجارية ^(٣) .

تعتبر مقاطعة طوكيو (عاصمة اليابان) ذات طابع خاص ومن كبريات مدن العالم وتحتوي على ٢٣ دائرة (بلدية فرعية) .. وسوف نناقش بإيجاز النظام الياباني بالنسبة للمقاطعات ، ثم بالنسبة للبلديات (المحليات) ثم نتعرض للرقابة المركزية :

(١) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق — ص ١٩٩—٢٠٨ .

2. Humes Sameul & Martin, Eileen, The Structure of Local Government, IULA, The Hague - 1969, p. 450.
3. Ibid, p. 450.

ويوجد مجلس منتخب لحكومة المقاطعة ، ولكي يقوم هذا المجلس بواجباته خير قيام يكون من أعضائه لجاناً تختص كل لجنة بدراسة مشكلة أو مشاكل معينة لتقدم توصياتها بعد أن تدرسها بعناية لتتم مناقشتها في مجلس المقاطعة ، أما إيرادات المقاطعة فإنها تأتي من ضرائبها الخاصة ومن إعانات الحكومة المركزية التي تمارس بدورها مهمة المراقبة على المهام الموكلة للمقاطعة وخصوصاً بالنسبة للشؤون المالية . والحاكم رغم أنه رئيس مجلس المقاطعة ومسؤول مباشرة عن المجلس في تنفيذ ومتابعة قراراته فإنه يخضع لإشراف الحكومة المركزية فيما يتعلق بتلك المسؤوليات التي يقوم بها كممثل لها ، وعليه أن ينهض بهذا الدور المزيج لعمله وأن يقوم به على خير وجه ومتى فشل في أدائه بالصورة اللائقة فإنه يمكن مساءلته عن هذا التقصير ، ويكون عرضة للعزل^(١) .

ثانياً : البلديات^(٢) :

سبقت الإشارة إلى أنه يوجد في اليابان طبقاً لقانون ١٩٤٧ م ثلاثة آلاف وثلاثمائة بلدية أو حكومة محلية وأن هذه البلديات مصنفة إلى ثلاث فئات ، وعلى هذا فتتألف اليابان من ٥٦٠ مدينة كبيرة ، و ١٩٩٢ مدينة متوسطة الحجم ، و ٧٧٨ قرية ، وتعتبر هذه وحدات ذات أغراض متعددة ولجميعها نفس الهيكل التنظيمي وتؤدي وظائف متشابهة ، إلا أن المدن الكبرى تقوم بمهمتي رعاية الشباب وخدمات رعاية الأطفال الخاصة بها (بدل حكومة المقاطعة) وهذه السلطة لا تخول لبلديات المدن المتوسطة الحجم والقرى .

ولبلدية مجلس ورئيس يتم انتخابهما عن طريق السكان المحليين مباشرة ولمدة أربع سنوات ، والمجلس المحلي هو الذي يضع السياسة المحلية ، ويقوم رئيس البلدية جهازها بتنفيذ هذه المهام وتدرج المجالس البلدية في الحجم من ١٢٠ عضواً كحد أعلى في طوكيو (مقاطعة وعاصمة في نفس الوقت) إلى ١٢ عضواً في القرى التي لا يزيد سكانها عن ٢٠٠٠ نسمة ، وينتخب المجلس البلدي الرئيس ونائب الرئيس من بين أعضائه ويعقد المجلس اجتماعاته في العادة أربع مرات في السنة ويمكن أن يدعو الرئيس إلى عقد جلسات استثنائية غير عادية إذا دعت الحاجة إلى ذلك .

ويتم اتخاذ القرارات في المجلس عن طريق التصويت ، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس . ولكي يتمكن المواطنون المهتمون بمشاكل المدينة أو القرية من معرفة ما يدور في البلدية والتفاعل مع قرارات المجلس ، تكون جلسات المجلس علنية ومفتوحة للجميع إلا في الحالات النادرة ، حين يرى المجلس ضرورة أن تكون الجلسة مغلقة ، وبصفة عامة تأتي قرارات المجلس على شكل إصدار أو تعديل أو إلغاء القوانين واللوائح الخاصة بالبلدية وإقرار الميزانية السنوية والإيرادات والمصروفات التقديرية وتحديد الأمور المتعلقة بجباية الضرائب المحلية ، وتشمل وظائف واختصاصات المجلس الأمور التالية بشكل خاص :

- خدمات اطفاء الحرائق .
- إنشاء وتحسين وصيانة الطرق المحلية .
- حماية وتنظيم الأنهار الصغيرة .

- مهام التعليم قبل المرحلة العالية بما في ذلك توفير الحضانات والمدارس الابتدائية والاعدادية والثانوية ، بحيث تتحمل الحكومة المحلية والحكومة المركزية رواتب المدرسين والمدرسات بالتساوي .
- إنشاء القاعات والمتاحف والمكاتب والمرافق الثقافية الأخرى .
- توفير فرصة التعليم الاجتماعي للشباب .
- توفير الخدمات المختلفة والمتعلقة بحماية البيئة والصحة العامة .
- تبني خطة انماء المدينة .
- تولي الخدمات المتعلقة بالزراعة وتنمية الغابات والتشجير وصيد الأسماك والخدمات التجارية والصناعية .

وباستثناء الميزانية التي يجب عرضها عن طريق رئيس البلدية يمكن لأي عضو بالمجلس أن يقدم مذكرة حولها ولكي يتمكن من أداء واجبه خير أداء يشكل المجلس من أعضائه لجاناً خاصة تقوم بدراسة مسائل معينة قد تظهر بين حين وآخر .

أما بالنسبة لمهام رئيس البلدية فيعتبر رئيس البلدية هو رئيس الجهاز التنفيذي لسير أعمال البلدية ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس ، كما أنه يمثل البلدية في الحفلات الرسمية والاستقبالات وتشمل اختصاصاته بشكل خاص ما يلي :

- إعداد مشروع الميزانية ورفعها إلى المجلس لإقرارها ثم يتولى بعد ذلك مسئولية تنفيذها ومتابعتها .
- إدارة إيرادات البلدية بما في ذلك تحصيل الضرائب والرسوم والغرامات .
- تقديم الحسابات الختامية ليقوم المجلس بإقرارها ومصادقتها .
- الإشراف على إنشاء وصيانة وسير خدمات المرافق العامة .

ويعتبر رئيس البلدية (بصفته ممثل الحكومة المركزية في بلديته) مسؤولاً عن متابعة بعض الخدمات (التي هي في الأصل من اختصاص المقاطعة) مثل رعاية الطفولة والوقاية من الأوبئة وصيانة الطرق في البلدية ومهام تخطيط المدن وتسجيل الإحصاء السكاني ، وللقائم بهذه الأعمال خير قيام يستعين الرئيس بمساعديه من أصحاب الاختصاص وعن يحتاج من المسؤولين الإداريين .

وبالنسبة لإيرادات البلدية تأتي من ثلاثة مصادر رئيسية وهي : الضرائب المحلية والإعانات المالية من الحكومة المركزية ، وضرائب التخصيص التي تجمعها الحكومة المركزية وتخصصها ثم تحولها بعد ذلك إلى البلدية التي تعاني من قلة الموارد المالية .

وبالنسبة لإيرادات البلدية تأتي من ثلاثة مصادر رئيسية وهي : الضرائب المحلية والإعانات المالية من الحكومة المركزية ، وضرائب التخصيص التي تجمعها الحكومة المركزية وتخصصها ثم تحولها بعد ذلك إلى البلدية التي تعاني من قلة الموارد المالية .

وحسب القانون المالي للحكومات المحلية تكون الإعانات المالية من الحكومة المركزية مقصورة على الأمور التالية :

(١) موسوعة الحكم المحلي - الجزء الثاني - مرجع سابق - ص ٢٩ - ٦٥

2. Humes, Samuel & Martin, Eileen, op. cit., p. 450-452.

أ — الأنشطة التي تقوم بها الحكومة المحلية وتعتبر مهمة للاقتصاد الوطني الشامل .

ب — الأنشطة التي يجب أن تقدم لجميع السكان أينما كانوا بالتساوي مثل الرعاية الاجتماعية ورواتب المدرسين العاملين في مراحل التعليم الإلزامي .

ج — الأنشطة التي تعتبر في الأصل من مسؤولية الحكومة المركزية ولكنها تسند إلى البلديات .

د — مساعدة بعض البلديات التي لا تستطيع الاكتفاء بتمويل نفسها مالياً ، وتأتي هذه المساعدة من دخل الحكومة المركزية من ضرائبها الرئيسية وهي ضريبة الدخل ، والضريبة على الشركات والضريبة على المشروبات الكحولية .

ثالثاً : المراقبة من السلطة المركزية ^(١) :

تتوقف مراقبة الحكومة المركزية للحكومة المحلية على نوع الأعمال التي تقوم بها الأخيرة ، فإذا كانت الحكومة المحلية تقوم بتنفيذ هذه الأعمال بحكم الاختصاص كهيئة مستقلة فتكون المراقبة المركزية محدودة ، أما إذا كانت هذه مفوضة إليها من قبل الحكومة المركزية فتكون البلدية عرضة للإشراف المباشر عن طريق حاكم المقاطعة الذي يعتبر ممثلاً للحكومة المركزية .

وعلاوة على ما سبق ذكره فإن بعض الأمور تتطلب الحصول على موافقة السلطات المركزية قبل القيام بها وذلك مثل تغيير اسم البلدية أو أخذ قروض طويلة المدى أو تشكيل اتحادات للبلديات .

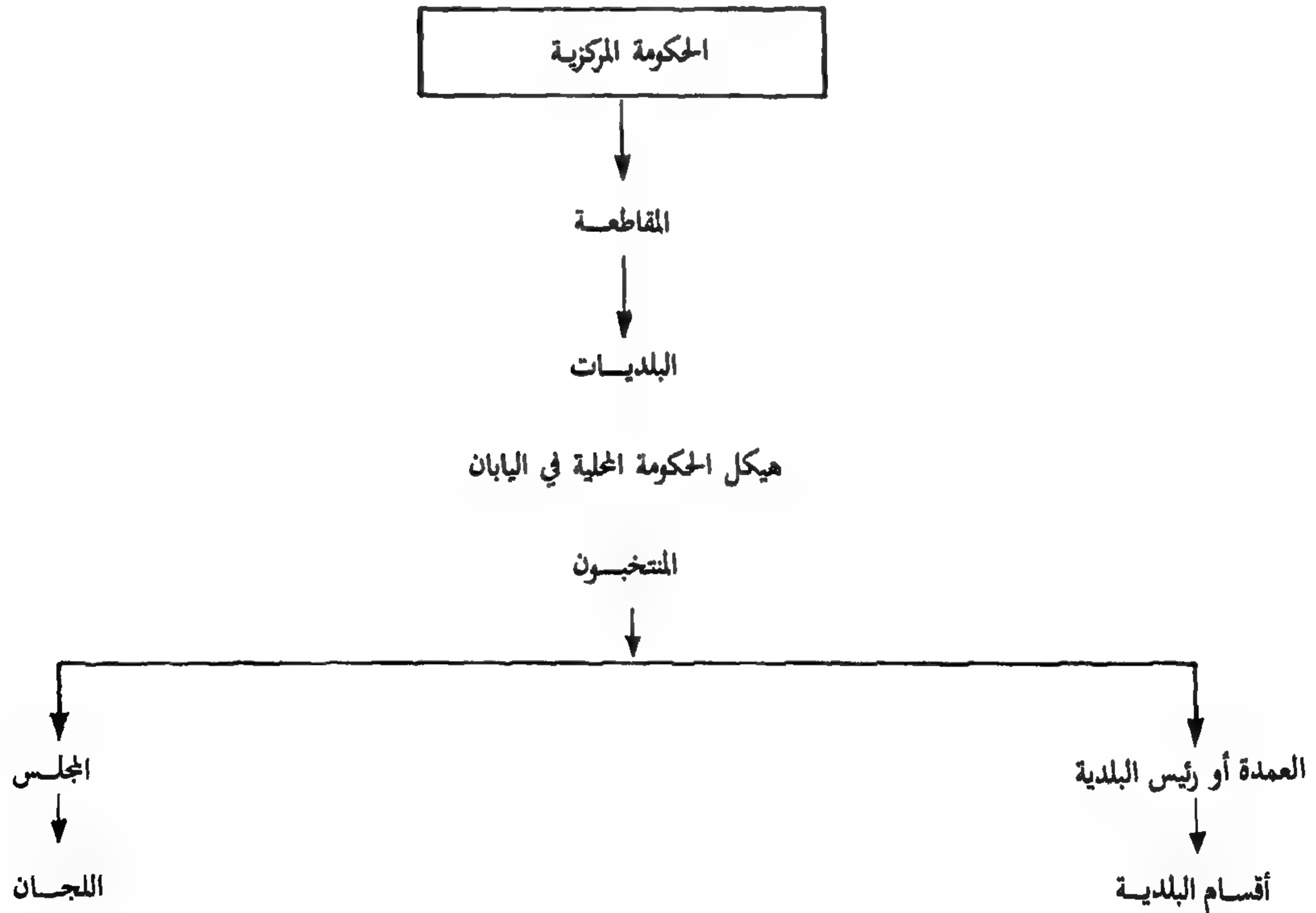
وفي المجالات التي تتلقى فيها الحكومة المحلية من الحكومة المركزية إعانات مالية تكون الرقابة قوية ويتم هذا عن طريق حاكم المقاطعة أو وزير الشؤون المحلية الذي لديه سلطة الإشراف والتوجيه . وفي الحالات التي يظهر فيها أن رئيس البلدية تصرف بصورة مخالفة للقوانين المحلية أو المركزية يطلب منه أن يقوم بتصحيح أخطائه ، وإذا تمادى في أخطائه يكون عرضة للعزل .

وإلى جانب ذلك توجد هناك مراقبة عامة إذ قد تطلب الحكومة المركزية من الحكومة المحلية رفع تقارير مالية أو تقديم مستندات أو دفاتر الحسابات ، كما يمكن أن تكون هناك تفتيشات فورية .

ويجب أن نشير إلى أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ليست مقتصرة على المراقبة فالحكومتان تتعاونان في مجالات مختلفة وتقدم الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية المشورة والتوصيات التي تهدف إلى المساهمة في تطوير أنظمة الإدارة المحلية .

شكل (٣)

الوحدات الحكومية في اليابان



(١) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق ص ٦١-٦٥ .

٤ — الحكم المحلي في ألمانيا الغربية (الاتحادية)

أ — مزايا اللامركزية :

- تؤدي إلى توازن في التقسيم الرأسي للسلطة فالحكومة المركزية تحتفظ بتلك السلطات التي يجب أن تؤدي على مستوى الدولة وتحاول أيضاً أن تضمن الانماء الأفقي المتوازن لكل البلاد وعلى كل المستويات . فالوحدات الجغرافية الأخرى ذات الحكم الذاتي في البلاد تدير تطورها بنفسها .
- تزداد فرصة المشاركة الديمقراطية بالنسبة للمواطنين وذلك عن طريق الانتخابات على المستويات المختلفة المستقلة بعضها عن بعض .
- تتمتع قيادة الحكم الديمقراطي وتكثر فرصة تسليم مسؤولية الحكم للأحزاب والجماعات على المستويات المختلفة .
- توزع المسؤولية على مسئولين متعددين وهذا يتيح إمكانية الاستقرار السياسي الديمقراطي نظراً لوجود تصحيح ومراقبة متبادلة بين هؤلاء المسئولين مما يؤدي إلى اتزان سياسي .
- تزيد اللامركزية من تقارب المسئولين السياسيين والاداريين من المواطنين والمواطنين من المسئولين السياسيين والاداريين . وهذا يؤدي إلى قرب المسئولين من المشاكل وفهمها ومحاولة إيجاد حلول صحيحة لها .
- يمكن مراعاة الخواص الثقافية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية لكل وحدة لها حكم ذاتي مع الاحتفاظ بالوحدة بل وتدعيمها تدعيماً صحيحاً وذلك عن طريق الوحدة في التنوع .

ب — عيوب اللامركزية:

- قد يؤدي تعدد السلطات السياسية والادارية الى صعوبة فهم الدولة بالنسبة لبعض المواطنين .
- قد يظهر تعصب محلي يؤدي إلى إضعاف الوحدة الوطنية بل وإلى تفككها أحياناً .
- يصعب في كثير من الأحيان تحديد المسؤولية وذلك لتداخل أعمال الوحدات المشتركة في السلطة وتنفيذها .
- قد تسبب المراقبة المتبادلة في النظام الفدرالي واللامركزي تأخيراً في اتخاذ القرارات وتنفيذها .
- كخبراء ، يقوم الاداريون بتنسيق أعمال المستويات الحكومية المختلفة وأيضاً وضع برامج التعاون وتنفيذها . وهذا يؤدي إلى مساندة الأجهزة البيروقراطية على المستويات المختلفة بعضها البعض وإلى تقوية البيروقراطية على جميع المستويات (قد لا نجد

يرتبط النظام الفدرالي الألماني بسعي الشعب الألماني نحو توحيد وطنهم الذي تم سنة ١٨٧١ م وذلك بإنشاء الامبراطورية الألمانية تحت قيادة بروسيا . قبل هذا الانشاء كانت هناك محاولات كثيرة تسعى نحو تحقيق التوحيد ، حاولت الدويلات الألمانية عدة مرات وذلك بضغط من الشعب لإنشاء اتحادات مختلفة فيما بينها ، إلا أن اختلاف مصالح الملوك والأمراء وخشية الدول المجاورة لألمانيا مثل فرنسا وبروسيا من توحيد ألمانيا أجّل انشاء الامبراطورية الألمانية إلى سنة ١٨٧١ م ، حينما انتصرت المانيا على فرنسا . هذا أدى إلى تقوية الشعور الوطني الذي استغله السياسي الألماني المشهور أوتوفون بسمارك لإنشاء الامبراطورية الألمانية تحت زعامة بروسيا .

من البداية كان واضحاً أن توحيد ألمانيا لا يمكن أن يأخذ إلا الشكل الفيدرالي وذلك لتمسك بعض الدويلات ببعض سلطاتها وإدارة منطقة سيادتها ولكن وضع بروسيا ، التي كانت تكون ثلثي مساحة ألمانيا وثلاثة أخماس السكان ، أضعف نفوذ الولايات . فوق هذا أدت المركزية المتزايدة التي تبعت التصنيع وتنظيم الجيش إلى تقوية المجلس النيابي للامبراطورية .

بعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الأولى حُلّت الامبراطورية الألمانية وتحولت البلاد إلى جمهورية عرفت بجمهورية فايمار . أعطى هذا الدستور الولايات سلطة أكثر من التي كانوا يتمتعون بها أثناء الامبراطورية ولكن عمر هذه الجمهورية لم يكن طويلاً . في سنة ١٩٣٣ استولى النازيون على الحكم وتخلصوا من النظام الفدرالي وكونوا حكومة مركزية تمسك كل أمور البلاد السياسية والتشريعية والقضائية والادارية بيدها .

وبعد الحرب العالمية الثانية نشأت على الأرض الألمانية دولتان مختلفتان في نظامهما السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وهما ألمانيا الاتحادية وجمهورية ألمانيا الديمقراطية .

في ألمانيا الاتحادية — كما يبدو من الاسم نفسه — عاد النظام الفدرالي الذي نعالجه في بحثنا هذا باختصار هادفين إلى إظهار مشاكل اللامركزية في دولة يتوقف كيانها السياسي والتشريعي والقضائي والاداري على (مبدأ اللامركزية) .

مزايا وعيوب النظام الفدرالي :

يوجد في عالمنا العربي اليوم كثير من الاداريين وعلماء وخبراء الادارة الذين يعتقدون أن حل المشاكل الادارية في عالمنا العربي يجب أن يبحث في إدخال اللامركزية التي لا تكفي فقط بتفويض سلطات ادارية الى البلديات والحكومات المحلية ، بل تعطي البلديات والحكومات المحلية سلطة قانونية تمكنها من إنماء مناطقها بنفسها . قد تكون اللامركزية أفضل من المركزية إلا أن اللامركزية ليست دواء لكل داء إداري بلدي أو محلي . فلمبدأ اللامركزية عيوبه ومزاياه التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند معالجة مشاكل ادارة البلديات .

البيروقراطية على كل مستوى في البيروقراطية التي تؤخذ على المستويات الأخرى مراقباً لها بل سندا يعزز مركزها) .

— قد يكون للمستويات الحكومية المختلفة قوانين ونظم مختلفة تعوق حركة المواطنين في الوطن كله . مثلاً ، قد تكون قوانين ونظم الدراسة الجامعية مختلفة وهذا قد يصعب على الأسرة التي يوجد أولادها في مدرسة ما أن تنتقل إلى مكان آخر له نظام دراسي مختلف .

— قد تختلف الوحدات ذات الحكم الذاتي في سياستها الاجتماعية والاقتصادية وهذا يعوق اعطاء المواطنين في كل البلاد فرصاً متساوية .

تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد والولايات :

فيما يختص بتقسيم المسؤوليات بين الاتحاد والولايات فإن النظام الفدرالي الألماني يفرق بين المسؤوليات الوظيفية مثل التشريع والتمويل والإدارة وبين مسؤولية تولي الأمور الحكومية مثل حماية البيئة والسياسة الاجتماعية . ويسود في الدستور الألماني التقسيم الوظيفي للمسؤوليات ويعني ذلك أنه توجد فقط مواضيع قليلة تعالج عن طريق الولايات أو عن طريق الحكومة الاتحادية فقط .

لا يعني التقسيم الوظيفي للمسؤوليات تحديداً تاماً لها بحيث تصبح مسؤوليات الاتحاد منعزلة عن الولايات ومسؤولية الولايات منعزلة عن الاتحاد ، فالولايات تنفذ القوانين الاتحادية وكأنها مسؤولياتها الخاصة . وعلى الاتحاد أيضاً أن يأخذ بعين الاعتبار أعمال الولايات عندما يصدر قوانيناً أو خططاً عامة للأنماء .

يتضح عدم عزل المسؤوليات بعضها عن بعض أيضاً في المجالات التي يكون فيها التشريع مفتوحاً لكلتي الجهتين ، أي الاتحاد والولايات أو في المجالات التي يضع لها الاتحاد الإطار التشريعي العام ويترك وضع التفاصيل للولايات . ومن المجالات التي يضع لها الاتحاد إطاراً عاماً التعليم العالي ، قانون الصحافة والأفلام ، حماية الطبيعة ، الاستفادة من المياه وتسجيل الأفراد حسب سكنهم وتنقلاتهم .

يتضح لنا مما ذكرناه سابقاً أن النظام الفدرالي الألماني لا يعني تقسيم المسؤوليات بطريقة رأسية بحيث يتساوى مجموع مسؤوليات الولايات ومسؤوليات الاتحاد أو بحيث يوجد خط مستقيم من المسؤوليات بتسلسل دائم وفقط من الأعلى إلى الأسفل . فالمسؤوليات تتداخل وتشابك والمشاكل تظهر وتطلب تفاهماً ، والتعاون ضروري والتعامل على قدم المساواة أمر لا بد منه .

دور مجلس الولايات :

تشارك الولايات في أعمال الاتحاد عن طريق مجلس الولايات ، ولا ينتخب أعضاء مجلس الولايات مباشرة من شعب الولايات ، بل انه يتكون من أعضاء حكومات الولايات . ويتوقف عدد الأعضاء الذين ترسلهم كل ولاية إلى المجلس على عدد سكانها ويكون هذا العدد إما ٣ أو ٤ أو ٥ .

يتم اشتراك مجلس الولايات في أعمال الاتحاد بطرق مختلفة منها :

- التقدم بطلب إصدار قوانين يراها ضرورية .
- تقديم الاستشارة عند اعداد اللوائح التي تصدرها الحكومة الاتحادية .
- اختيار نصف أعضاء قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية .
- ضرورة موافقة مجلس الولايات على معظم القوانين الاتحادية العامة وخاصة تلك التي تهم الولايات (المطلوب هنا موافقة الأغلبية المطلقة من نواب مجلس الولايات) .
- حق الفيتو الذي يمكن مجلس الولايات من إيقاف بعض القوانين ولكن هذا الفيتو يلغى إذا رفضه المجلس الاتحادي بالأغلبية المطلقة . بما أن مجلس الولايات والحكومة الاتحادية يختلفان أحياناً فيما إذا كان قانون ما يتطلب موافقة مجلس الولايات أم لا أو فيما إذا كان فيتو هذا المجلس متفقاً مع الدستور أم لا ، هناك حالات تحال إلى المحكمة الدستورية للاتحاد للحكم فيها . ولكن إحالة الحالات إلى المحكمة المذكورة يسبقها انشاء لجنة الوساطة التي تتألف من أحد عشر شخصاً يمثلون مجلس الولايات وأحد عشر شخصاً آخرين يمثلون المجلس الاتحادي ، في الغالب يوجد حل وسط يقبله الطرفان .

وبما أن الأحزاب التي تشكل الحكومات في الولايات ليست دائماً نفس الأحزاب التي تشكل الحكومة الاتحادية فإن الخلافات السياسية الحزبية تنعكس على الصلة بين الحكومة الاتحادية ومجلس الولايات ولكن قيام موظفي الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات باعداد تفاصيل الأمور التي تخص مجلس الولايات والحكومة الاتحادية يهون الأمر . يتبع هؤلاء الموظفين في إعدادهم للتفاصيل المذكورة طريقة بيروقراطية فنية تكاد تكون مجردة من الميول الحزبية . هذا التفكير البيروقراطي يؤدي إلى التقارب بين الموظفين المذكورين وإلى اعداد تفاصيل مقبولة لمجلس الولايات والحكومة الاتحادية . حتى إذا كانت هذه التفاصيل غير مقبولة لمجلس الولايات وللحكومة الاتحادية إلا أن السياسيين لا يستطيعون معارضته بحيث يأتون ببديل له . حيث تنقصهم المعلومات الضرورية للتطرق إلى التفاصيل وينقصهم أيضاً الوقت لمثل هذا العمل . وفي حالة عدم القبول يطلب من البيروقراطيين مراجعة التفاصيل وفي النهاية يسود رأيهم .

ينال التطور المذكور اهتمام علماء السياسة والإدارة الألمان ، ومنهم من يقول : إن وحدة التفكير البيروقراطي المذكورة لا تتناسب مع اللامركزية التي يجب أن تراعى مصالح الوحدات المختلفة ، ولكن رغم هذا النقد لا يزال دور البيروقراطيين في تشكيل العلاقة بين الولايات والاتحاد ينمو ويتسع وذلك لازدياد تشابك أعمال الولايات والاتحاد . ولقد أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي المستمر إلى زيادة الاعتماد المتبادل بين الولايات والاتحاد ، كما أدى السعي وراء خلق ظروف حياة موحدة في جميع البلاد إلى ازدياد تدخل الحكومة الاتحادية في تطور الولايات بالتمويل والتخطيط الذي يوجه أعمال الولايات . وأدى هذا التطور إلى زيادة نفوذ الحكومة الاتحادية على الولايات وإلى تقوية دور البيروقراطيين الذين ينظمون التعاون بين الاتحاد والولايات . ولا تعني التطورات التي ذكرناها سابقاً أن ألمانيا

الاتحادية في طريقها الى النظام المركزي بل أنها تعني فقط أن التطورات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية والادارية الجديدة تطلب إعادة النظر في سير قضية اللامركزية ، وهذا ما يحدث بالفعل الآن . وعلى المستوى السياسي تشكل لجان مشتركة للتعاون بين مجلس الولايات والحكومة الاتحادية فمستشار الحكومة الاتحادية يلتقي دائماً برؤساء وزراء الولايات ، وهناك مؤتمرات مختلفة بين وزراء الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات .

وفي النهاية يجب أن نذكر أن الحكومة الاتحادية لا تستطيع أن توجه دائماً تمويلها لمشاريع الولايات كما تريد ، لأنها لا تتعامل مع كل ولاية على حدة بل مع مجلس الولايات الذي يجب أن يوافق على المشاريع التي تقوم بها الحكومة الاتحادية في الولايات . ولا تستطيع الحكومة الاتحادية أن تختار ولايات معينة تركز عليها تمويلها ، بل عليها أن تعامل جميع الولايات على قدم المساواة .

الادارة الذاتية للبلديات :

يعطي الدستور الألماني البلديات وضعاً خاصاً ، فهي تضع اللوائح للشؤون المحلية آخذة بعين الاعتبار ما ورد في القوانين الاتحادية وقوانين الولاية . وللبلدية مجلس منتخب ولكن العلاقة بين هذا المجلس وادارة البلدية ليست قائمة على تقسيم السلطة بحيث يكون للمجلس السلطة التشريعية وللادارة السلطة التنفيذية . ويستطيع المجلس أن يؤثر على الادارة مباشرة وذلك بواسطة توجيهات خاصة يجب على الادارة اتباعها . فوق هذا يراقب مجلس البلدية الادارة عن طريق لجان خاصة له .

تنقسم البلديات الى بلديات تنتمي الى دائرة وإلى مدن حرة من الدائرة . تتكون الدائرة من عدة بلديات صغيرة نسبياً وتقوم الدائرة بتنفيذ الأعمال المشتركة بين البلديات المنتمة إليها مثل بناء الشوارع التي تمر في بلديات مختلفة واعداد المستشفيات والمدارس المتوسطة وإدارتها ، أما المدن الحرة من الدائرة فإنها تقوم بأعمالها بنفسها .

إلى جانب الدائرة توجد في ألمانيا اتحادات البلديات واتحادات الأقاليم التي تسعى الى تنسيق الأعمال بين البلديات وبين الأقاليم وإلى المحافظة على المصالح المشتركة بين البلديات وبين الأقاليم مثل حماية البيئة وحفظ الأمن العام .

يتوقف بناء إدارة البلدية والتقسيم الداخلي لأعمالها على حجمها . في الغالب يكون التقسيم كما يلي : رئاسة عامة ، رئاسة قسم ومصالحة ، وفي البلديات الكبيرة يكون للمصالحة فروع .

واجبات وماليات ومجالات تصرف البلديات :

أ — مبدأ الاختصاص الشامل :

فيما يختص بتولي الواجبات فإن البلديات تتبع مبدأ الاختصاص الشامل وهذا يعني أنها تستطيع أن تقوم بأداء كل الواجبات التي لا يتولى القيام بها حامل سلطة ادارية آخر . وهذا يعطي البلديات قدرة الابداع وفرصة أخذ المبادرات لمواجهة المشاكل التي يفرضها التطور الاجتماعي والاقتصادي .. الخ .

تبرز أهمية المبادرة المحلية بصفة خاصة في المجال الاجتماعي والثقافي ، مثلاً ، تنشيء كثير من البلديات مراكز تقدم النصح للمواطنين في مجال الدراسة والتدريب المهني وعلم النفس المدرسي ، كما انها تبني منازل للشيوخ ومدارس لتعليم الموسيقى والمكاتب المحلية . وتقوم البلديات بهذه الأعمال دون أن يكون هناك قانون يطلب منها القيام بها .

ولسوء الحظ ازداد في السنوات الأخيرة التنظيم القانوني للمجتمع الذي يمس جميع مجالات الحياة وهذا أدى إلى قلة المجالات التي ينطبق عليها مبدأ الاختصاص الشامل . وكانت نتيجة هذا التطور تناقص مستمر للمبادرات والابداع وتزايد مستمر للأعمال الروتينية .

ب — ماليات البلديات :

— الدخل من الضرائب (ضريبة على الأرض والعقارات ، ضريبة على الحرفيين ، ضريبة على الاستهلاك ، ضريبة على الترفيه ، ضريبة على حركة المرور والمساهمات) .

— المبالغ التي تتقاضاها البلديات من الاتحاد والولايات مثل (الدخل الضريبي الذي يوزع بين الاتحاد والولايات والبلديات أو بين الولايات والبلديات فقط ، العطايا ذات الأهداف المحددة التي تتقاضاها البلديات من الاتحاد والولايات) .

وقد ازداد في السنوات الأخيرة هذا النوع من العطايا التي تتقاضاها البلديات من الحكومة الاتحادية ومن حكومات الولايات ، وأدى هذا التطور إلى زيادة تدخل الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في شؤون البلديات التي تعتبر المنبع الرئيسي لمبدأ اللامركزية في ألمانيا . لم يأت هذا التدخل فقط من العطايا المذكورة بل أيضاً من التطور الاقتصادي والصناعي الذي يتطلب وجود وحدات معينة (كبيرة الحجم نسبياً) للقيام ببعض الأعمال بطريقة تخفض التكاليف مع الاحتفاظ بالجودة ، في بعض الأحيان تكون الوحدات الموجودة في البلديات والدوائر أصغر مما هو مطلوب ، وفي مثل هذه الحالات تتدخل الحكومة الاتحادية بخططها العامة وتكون الوحدات المطلوبة وهي تراعي فقط مبدأ انخفاض التكاليف مستغلة كونها الجهة التي تمول هذه الوحدات .

نتيجة للتطورات المذكورة سابقاً ظهرت أصوات عالية تعلن خوفها على مستقبل الحكم الذاتي للبلديات كما ظهرت محاولات كثيرة تحاول انقاذ الموقف ومن هذه المحاولات ما يسمى بـ « مبادرة المواطن » . نشأت هذه المبادرات ، التي هي عبارة عن منظمات للسكان ، نتيجة لعدم رضا هؤلاء السكان عن اعمال البلديات التي بدأت تتصف بكونها ادارة بعيدة عن المواطن وادارة موجهة من المركز أي من الحكومة الاتحادية .

بدأت « مبادرة المواطن » بالقيام ببعض الأعمال المحلية والمهمة للسكان التي أهمتها البلديات ، كما أنها بدأت تقف أمام بعض المشاريع التي كانت مشتركة بين البلديات والاتحاد أو الولايات . بدأت « مبادرة المواطن » تطالب بالأ يضحى بالحكم الذاتي والمشاركة الشعبية على مستوى البلديات من أجل تحقيق مشاريع منخفضة التكاليف ولكنها ضارة للبيئة أيضاً .

كان « لمبادرة المواطن » أثر لا يستهان به في تطور إدارة البلديات ، ولقد تأثرت بهذه المبادرة كثير من البلديات فأنشأت مكاتب تقدم النصح للمواطنين وتستمع الى آرائهم وشكواهم واقتراحاتهم وليس من النادر أن تكون شكوى المواطنين موجهة ضد تلك الأعمال والمشاريع التي بواسطتها يتدخل الاتحاد في شئون البلديات .

ورغم أن « مبادرة المواطن » تؤخذ بعين الاعتبار إلا أنها لا تحدد إصلاح أو مصير ادارة البلديات . فالاصلاح يتم بطريقة ادارية تشترك فيها الحكومة الاتحادية والولايات والبلديات .

إعادة التنظيم الجغرافي للأقاليم :

يسمى النظام اللامركزي بصفة عامة إلى خلق وحدات إدارية جغرافية تستطيع على الأقل أن تعمل نفسها بنفسها ، إلا أن هذه الرغبة نادراً ما تتحقق بصفة مثالية . ففي أي بلد يتبع النظام اللامركزي تكون هناك في الغالب وحدات لها إدارة ذاتية ولكنها لا تستطيع أن تعمل نفسها بنفسها وعلى الحكومة الاتحادية مساعدة هذه الوحدات لأن عجز بعض الوحدات عن إعالة نفسها قد يكون ناتجاً عن سوء التقسيم الجغرافي أو عن تغيرات اقتصادية تتطلب إعادة التقسيم الجغرافي ، ويعتبر الاصلاح الاقليمي عاملاً مهماً في الاصلاح الاداري للبلديات إلا أن هذا الاصلاح لا يؤدي إلى النتيجة المرجوة إذا لم يتبعه اصلاح وظيفي ينقل بواسطته السلطات من الأعلى إلى الأسفل . في ألمانيا الاتحادية اتضح أن حجم كثير من البلديات صغير أمام الواجبات المطلوبة منها وللإستفادة من المنجزات العلمية والتكنولوجية . لهذا قرر في أوائل الستينات من هذا القرن إعادة النظر في

التقسيم الجغرافي الاقليمي وفي التقسيم الوظيفي . ونتيجة للاصلاح الاقليمي انخفض عدد البلديات من ٢٤٤٣٨ في سنة ١٩٦٥ الى ٨٥١٨ في سنة ١٩٧٨ ولكن الاصلاح الوظيفي لم يبدأ بعد ، لهذا بقيت البلديات على مستواها السابق . فوق هذا يلاحظ في بعض المجالات زيادة المركزية . ومن الصعب أن نتنبأ بما إذا كان الاصلاح الوظيفي يؤدي فعلاً الى زيادة اللامركزية ولكن ادخاله ضروري والتجربة هي التي ترينا الحقيقة .

يتضح لنا من التجربة الألمانية أن اللامركزية قضية سياسية وادارية لا تخلو من المشاكل ، فالحدود بين المركزية واللامركزية ليست واضحة والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية والتكنولوجية تؤدي إلى تشابك الأعمال وتداخل السلطات .

لعلاج المشكلة المذكورة لا يمكن أن توجد الحلول في حدود فاصلة بين السلطات بصفة نهائية بل في خلق جو يؤدي إلى تفاعل المستويات السياسية والادارية المختلفة دون أن يسيطر أي مستوى على المستويات الأخرى أو يتدخل في شئونها . لهذا يجب أن يكون منطلق كل اصلاح سياسي واداري ما يلي :

تعاون وتفاعل وليس تدخلاً وسيطرة . وفي كثير من الأحيان تخلق التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والعلمية ظروفاً تتحدى الانسان وتريد أن توجه الأمور إلى جهة معاكسة لما يريد عليه أن يقبل هذا التحدي وأن يتغلب على الظروف المتحدية بالابداع والمرونة والرزانة وليس بوضع قوانين جامدة تخلق حواجز بين المستويات السياسية والادارية المختلفة . والحل ليس سهلاً ولكنه ممكن كما يقول الألمان المهتمون بالاصلاح الاداري للبلديات .

شكل (٤)

تقسيم الواجبات

	القضاء	الادارة	التشريع
الاتحاد			
الولايات			
البلديات أو الدوائر			

٥ - فرنسا

المجتمع المحلي ، وهم يشكلون معاً البلدية ويخدمون بكامل سلطاتهم ، إلا إذا انتهت خدمة أحدهم بسبب قانوني ما ، وذلك طوال فترة بقاء المجلس . ورغم أن رئيس البلدية يعتبر ، من الناحية القانونية ، الشخص المسئول الرسمي الوحيد في إدارة البلدية ، فإن بإمكانه تفويض جزء من وظائفه واختصاصاته لمساعديه أو في حالات خاصة ، إلى أحد أعضاء المجلس . وعلى ذلك فإن المساعدين في البلديات الكبيرة قد يكلفون بالإشراف على وظيفة واحدة إضافية أو أكثر ويكونون مسئولين عنها مسؤولية مباشرة أمام رئيس البلدية الذي يكون بدوره في نفس اللحظة مسئولاً عنها أمام المجلس .

وفي الاجتماعات الاعتيادية التي تعقد أربع مرات في السنة ، أو في جلسات خاصة يدعو إليها رئيس البلدية أو ثلث أعضاء المجلس أو حاكم المقاطعة ، يمارس المجلس سلطته الشاملة لتنظيم شئون البلدية ، وعموماً فإن هذه الوظائف والاختصاصات تشمل ما يلي :

- ١ - إدارة الممتلكات البلدية (الشراء والبيع والإيجار والصيانة) .
- ٢ - الشؤون المالية (الميزانية وفرض الضرائب وقروض التعاقد) .
- ٣ - شئون الموظفين (تحديد الحجم والبنية التنظيمية وسلم الرواتب) .
- ٤ - إنشاء وصيانة الطرق وتسمية الشوارع .
- ٥ - أحداث الخدمات الاجتماعية والمشروعات الاقتصادية .

ولمساعدة البلديات في عملها ، يمكن للمجلس أن يعين من خلال عضويته اللجان الدائمة والخاصة التي تتنوع في العدد والحجم تبعاً للبلدية . واللجان الدائمة تمثل استمرارية السلطة عندما لا يكون المجلس نفسه منعقداً ، واللجان الخاصة تبحث وتقدم التوصيات على المشاكل المحددة التي قدمت للمجلس .

ويرأس رئيس البلدية جلسات المجلس وهو مسئول عن تنفيذ قراراته . ويقوم - بحكم عمله كرئيس بلدية - بالإشراف على تنفيذ الأشغال العامة وتمثيل البلدية في الأمور القانونية عند التعامل مع الحكومة المركزية وغيرها ، كما يقوم بالإشراف على موظفي البلدية ووضع جدول أعمال اجتماعات المجلس ، والمبادرة بتقديم الاقتراحات لينظر المجلس فيها ، ورفع الميزانية السنوية ليقوم المجلس باعتمادها . وفي كثير من الحالات يتم ترتيب الميزانية بالاشتراك مع مسئول الرواتب الذي يتم تعيينه من طرف الدولة . ويقوم مسئول صرف الرواتب مع رئيس البلدية باعتماد كافة النفقات وقد يرفض الصرف إذا اعتبر ذلك مخالفاً للقانون أو إذا كانت الأموال اللازمة لم يتم التصويت عليها ، أو تم التصويت عليها بطريقة غير نظامية . وتبعاً لهذا النظام ، فإن البلديات الصغيرة تزود (بدون تكلفة أو بتكاليف

بموجب القوانين التي تم وضعها في عام ١٧٨٩ للسلطة التشريعية في زمن الثورة الفرنسية ، تم إلغاء المقاطعات التاريخية بفرنسا وإنشاء وحدات إدارية بدلاً منها حيث ظلت موجودة حتى يومنا هذا . ويرجع تاريخ الحكومة المحلية كما هي موجودة الآن إلى وقت نابليون الذي أعاد تخطيط النظام بأكمله في عام ١٨٠٠ ووضع له القاعدة الأساسية الموجودة حتى اليوم .

ويتألف التقسيم الإداري الفرنسي ، بشكل تنازلي للحجم ، من ٢٢ اقليماً و ٩٠ مقاطعة و ٢١٣ مقاطعة فرعية و ٣٠٥٢ منطقة وحوالي ٣٨٠٠٠ بلدية . وهناك فقط البلديات والمقاطعات التي تعتبر مناطق لا مركزية للإدارة المحلية ، وإقليم باريس ، الذي يحكمه قانون خاص وضع موضع التنفيذ اعتباراً من أول يناير ١٩٦٨ ، على أساس وضع كل من البلدية والمقاطعة ^(١) .

البلديات ^(٢)

يضمن الدستور وجود البلديات الفرنسية ، وتستمد سلطاتها الرئيسية ومسئولياتها من القانون ، ويرجع تاريخ القانون الأساسي فيها إلى عام ١٨٨٤ وقد تم تحديثه عن طريق مجموعة قوانين إدارة البلديات التي صدرت في ١٩٥٧ . ويتميز هذا النظام بأن كافة البلديات ، بغض النظر عن الحجم والكثافة السكانية ، تعتبر شخصية قانونية أمام القانون ، لها نفس البنية وتقوم بوظائف مماثلة ، وعلاوة على ذلك فجميعها تقوم بالخدمات كوحدات محلية تتولى نواحي معينة بإدارة الحكومة المركزية .

والهيئة الممثلة للبلدية هي المجلس الذي يتراوح في الحجم بين ٩ و ٣٧ عضواً يخدم كل منهم في المجلس لمدة ست سنوات . ويتم انتخاب الأعضاء تبعاً لأغلبية الأصوات على أساس دورتين للانتخابات .

وفي البلديات التي تضم ٣٠,٠٠٠ نسمة أو أقل ، يمكن لأصحاب الأصوات الإشارة إلى أفضل المرشحين على القائمة أو حتى كتابة الأسماء أو وضع علامة عليها ، وعلاوة على ذلك يمكنهم التصويت لمرشح واحد أو عدة مرشحين . أما في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن ٣٠,٠٠٠ نسمة ، فإنه يمكن لأصحاب الأصوات ترشيح قائمة كاملة وقد لا يضعون علامة على الأسماء أو يضيفون عليها أو يؤشرون بالأفضلية . وفي المدن أيضاً ، تكون الانتخابات سياسية إلى درجة عالية ، بينما في المجتمعات الصغيرة فإن الأصوات تكون مرجحة لشخص ما .

ويقوم كل مجلس باختيار رئيس بلدية من بين أعضائه ، والذي يكون عادة اختياراً سياسياً قانونياً ، كما يقوم المجلس باختيار عدد من مساعدي رئيس البلدية يتراوح عددهم بين واحد و ١٢ ويعتمد ذلك على حجم

(١) يحیی نافع : « نظام الحكم المحلي في الجمهورية الفرنسية » ، البلديات : مجلة شهرية متخصصة تعنى بشؤون بلديات دول الامارات العربية تصدر عن الامانة العامة لبلديات الدولة ، العدد الثالث ، أغسطس ١٩٨٠ ، ص ٤٦-٤٧ .

2. Humes, Sumuel & Martin, Eileen, op. cit., p. 531-535

زهيدة) ، بالحاسبين ذوي القدرة الذين يقومون باعداد أو المساعدة في إعداد الميزانية والتحقق من تنفيذها بصورة سليمة والمساعدة في العمل كمستشارين ماليين دائمين . وتأتي الأموال الخاصة بتنفيذ وظائف البلدية من حصص إيرادات ضريبة الدخل (التي حلت محل الضرائب المحلية اعتباراً من أول يناير ١٩٦٨ م) والرسوم المتنوعة ومنح الدولة (من الأموال العامة لاعادة توزيعها) والقروض .

وفي كثير من البلديات الكبيرة فإن الادارة اليومية تكون غالباً تحت اشراف السكرتير العام الذي يشرف على جميع رؤساء الأقسام ويعمل بدوره تحت اشراف رئيس البلدية وفي نفس الوقت فإن رئيس البلدية ومساعديه يقومون بالاشراف العام على البلدية وعلى قسم واحد أو أكثر من أقسام البلدية . وفي تلك البلديات يخدم رئيس البلدية أساساً كواضع للسياسة ومسئول سياسي . وفي البلديات الصغرى ، فإن المدير التنفيذي هو في الغالب مدير المدرسة ويعتبر مسئولاً رسمياً بالدولة ، ويتلقى مدير المدرسة مكافأة عن مسؤولياته التي يضطلع بها في المدرسة بالإضافة الى مكافأة مقابل مسؤولياته الادارية .

وفي أغلب الأحوال ، فإن نوعية العلاقة بين رئيس البلدية والمجلس تتحدد تبعاً لشخصية رئيس البلدية وهيئته الشخصية وإلى حد ما تتوازن القوى السياسية داخل المجلس . ويقوم المجلس بعمل فحص سنوي للحسابات وقد يستجوب رئيس البلدية بخصوص أية معلومات مدونة في الدفاتر بالبلدية ، وقد يسأل عما إذا كان رئيس البلدية قد تجاوز درجة صلاحياته في التبعية لم ، وفور التأكد من ذلك فإن المجلس يلجأ مباشرة الى حاكم المقاطعة لتوجيه الأمر الى رئيس البلدية للقيام بتنفيذ الأوامر التي أمهلها أو قد يلجأون للاحتكام الى محكمة ادارية لالغاء القرارات التي يوجد لدى المجلس إحساس بأنها وضعت بصورة مخالفة لروح القانون . وفي الحالات التي يثبت فيها الإهمال يمكن للحاكم أن يأمر رئيس البلدية بالتصرف بصورة قانونية ملائمة ، وعدم الانصياع لهذا يعني تجاوزاً للاختصاص يتبعه إيقاف عن مزاولة الوظائف أو كحل أخير الفصل من الخدمة بأمر من وزير الداخلية . وعند اللجوء الى المحكمة الادارية ، لأمر يتعلق بشرعية القرار الذي اتخذته رئيس البلدية ، فإنه يمكن الغاء القرار . ومع ذلك فإذا طالب المجلس بالتعويض وكان هناك تأييد من المحكمة ، فإن رئيس البلدية يصبح مسئولاً عن دفع قيمة الأعمال التي تمت أو الأضرار التي حدثت نتيجة لذلك القرار .

وبالإضافة الى القيام بالواجبات المتعلقة بالبلدية فإن رئيس البلدية الفرنسي لديه مسئوليات معينة يؤديها للدولة ويصبح بموجبها مسئولاً مباشرة أمام حاكم المقاطعة أو نائب الحاكم وتشمل هذه المسئوليات :

- تجميع المعلومات الاحصائية وغيرها .
- تسجيل المواليد والوفيات وحالات الزواج .
- إعداد قوائم التجنيد الالزامي .
- اصدار الشهادات والتعاريف .
- نشر القوانين .
- ممارسة سلطات معينة للاستفسارات القضائية .
- اعتماد أنشطة معينة مثل تشييد المباني من خلال اصدار تصاريح البناء .

ورئيس البلدية مسئول أيضاً عن حماية المواطنين والحفاظ على الأمن والمبادئ الأخلاقية والنظامية (شرطة البلدية) . والسلطات في هذه الناحية تتنوع تبعاً لحجم البلدية ، فتلک التي لا يزيد عدد سكانها عن ١٠,٠٠٠ نسمة لا توجد لديها فرق شرطة خاصة بها ، وعندئذ يعهد الى رئيس البلدية فقط بسلطات الكبح وقد يصدر القرارات المتعلقة بأمن الطرق السريعة وحماية المقابر وبيع الأغذية الجيدة وسلامة المباني العامة والخاصة والتخلص من الحيوانات الضالة وحفظ النظام والأمن في الأسواق والمعارض وأماكن تجمع المواطنين الأخرى . وعلاوة على ذلك يمكن لرئيس البلدية حظر التجمعات أو عرض الأفلام ويمكنه طلب مساعدة المواطنين في حالات الحرائق والفيضانات ، وتكون المراقبة العامة على رئيس البلدية فيما يتعلق بإصدار القرارات في هذا الخصوص عن طريق مجلس الدولة . وعند رفض رئيس البلدية أو إهماله لاجراء خاص بحفظ النظام كما هو مطلوب من رؤسائه ، فإنه يمكنهم القيام (شخصياً) بإصدار الأوامر للبلدية . وعلاوة على ذلك فإنه يمكن للحاكم إصدار قرار إقليمي عام (تعميم) يطل به قرارات البلديات الفرعية .

وتكون مراقبة الحكومات البلدية من قبل السلطات العليا مكثفة وتوصف بصورة تقليدية على أنها ذات طبيعة إدارية أو مالية . ويجب ارسال جميع قرارات المجلس الى مدير الشرطة أو نائبه لفحصها فيما يتعلق بشرعيتها قبل وضعها موضع التنفيذ . وعندما يتعارض التشريع البلدي مع القانون الوطني أو النظم الادارية أو في حالة عدم استيفاء بعض الشروط المتعلقة بمواعيد المجلس أو حضور الأعضاء يمكن عندئذ للسلطات العليا الاعتراض على ذلك ، وأن تطلب من رئيس البلدية إعادة عرض الموضوع على المجلس أو الغاء القانون . وفي حالة الالغاء يكون للبلدية الحق في استئناف الدعوى في المحكمة الادارية لاتخاذ قرار نهائي ، وهناك تشريعات معينة معروفة مثل قبول حالات الارث المشروط التي تتطلب الحصول على موافقة مسبقة من السلطة العليا قبل اتخاذ قرار فيها . وأحد الضوابط الادارية الأخرى هي إمكانية إيقاف رئيس البلدية عن العمل بسبب الغياب المتكرر أو إخفاقه في القيام بالمهام المنوطة به بصورة سليمة . ويمكن تنفيذ هذا الاجراء بمعرفة حاكم الاقليم ولمدة شهر واحد وبمعرفة وزير الداخلية لمدة ثلاثة أشهر . ويمكن أيضاً أن يتم فصل رئيس البلدية عن العمل كما يمكن حل المجلس البلدي وتعيين لجنة خاصة لادارة شئون البلدية عن العمل كما يمكن حل المجلس البلدي وتعيين لجنة خاصة لادارة شئون البلدية إلى أن يتم إجراء الانتخابات في موعد أقصاه شهران . ويتخذ هذا الاجراء فقط في حالة عدم تمكن المجلس من العمل بسبب عدم اتفاق أعضائه أو بسبب وجود خلاف بين أغلبية الأعضاء ورئيس البلدية . ويندر استخدام مثل هذا النفوذ .

أما فيما يتعلق بالأمور المالية فتتم المراقبة عن طريق الهيئات والمسؤولين الاقليميين والماليين مثل أمانة الخزانة العامة وادارة المراقبة المالية وديوان المحاسبة . والحكومات المحلية تكون عرضة للتدقيق على سجلاتها في أي وقت من قبل أمانة الخزانة العامة وادارة المراقبة المالية ، كما أن هناك فحصاً سنوياً منتظماً لحساباتهم بمعرفة ديوان المحاسبة ، حيث يمكن عندئذ استجواب رئيس البلدية عن أي بند من بنود المصروفات . وعلاوة على ذلك فإنه يجب تلقي موافقة مسبقة قبل أن يبدأ المجلس في مناقشة طريقة معالجة القروض أو فرض ضرائب غير عادية . وبالإضافة إلى ذلك ، فمن

خلال الاعانات المالية والقروض تكون الولاية قادرة على التأثير في نوعية وأولوية المهام التي تقوم بها حكومة محلية .

أخيراً ، باستعمال مسودة العقود أو نماذج العقود والاجراءات القياسية الأخرى التي وضعها وزير المالية أو حاكم الاقليم ، يمكن ممارسة ضوابط معينة على الوحدات الحكومية الأقل مرتبة . وعموماً يمكن القول بأن الحكم الذاتي للبلدية الفرنسية محدود جداً عن طريق الضوابط التي تمارسها السلطات العليا .

سلطات المدينة ^(١) :

وفقاً للقانون الفرنسي كان من الممكن للبلديات أن تعمل معاً منذ مدة طويلة بأشكال مختلفة من خلال الاتحادات المشتركة للقيام بالأعباء العامة . فبإمكانهم على سبيل المثال ، الاندماج لتشكيل بلدية جديدة وقد يقومون بتشكيل ما يسمى برابطة أو نقابة وهي هيئة مشتركة لها ميزانيتها الخاصة يمكن تأسيسها لتقوم بوظيفة واحدة أو أكثر ، كما أن بإمكانهم تشكيل منطقة مدينة ، وتلقى هذه الأنماط من التعاون فرصة أفضل في مناطق المدن متوسطة الحجم ، ولا تلقي نجاحاً كبيراً في مناطق المدن الرئيسية باستثناء باريس التي تعتبر حالة خاصة سوف نتناولها بالبحث . والآن ، بموجب القانون الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٦٦ م الذي وضع موضع التنفيذ في ١ يناير ١٩٦٨ م فإن تشكيل سلطات المدينة أصبح إلزامياً في مراكز ليون ، وليل ، روبيه ، توركوانج ، بورديو ، وستراسبورغ ، ويمكن تبنيه في أي تكتل آخر يحوي ٥٠,٠٠٠ نسمة أو أكثر .

ويهم القانون الجديد بنظام الطبقتين في إدارة البلدية حيث تحكم كل منهما طبقاً للقانون البلدي الحالي . وكل عضو بالبلدية يحتفظ بنواج واسعة من المسؤولية في الإدارة اليومية والاتصال بالمواطنين وفي الحقول حيث يتعلق الاستثمار والخدمات بالمستوى المحلي الخالص . وبالنسبة لوظائف سلطة العاصمة فهي تتألف من أربعة أنواع :

— الوظائف المنقولة : أي مشاريع تخطيط المدينة واستثمارات الأساس المشترك المتعلقة بأراضي غالبية البلديات والخدمات العامة المقابلة لها (الطرق والمياه والصحة والنقل والمدارس الثانوية والاسكان والمجمعات الصناعية .. الخ) .

— الاستثمارات التي يصعب إثبات ما إذا كانت تتعلق بالمتجمع بأكمله أم لا مثل (الفنون والرياضة والوظائف الاجتماعية والتعليمية والمستشفيات) .

— الحالات التي يرغب فيها مجلس العاصمة أن يوسع من اختصاصه لتغطية بنود لم يتم وضعها بصورة واضحة في القانون (يجب أولاً الحصول على اتفاقية مجالس البلديات) .

— صيانة الطرق ، وظيفة تحتفظ بها البلديات حتى الآن .

والهيئة التي تحكم سلطة العاصمة هي المجلس الذي يتألف من ٥٠ إلى ٩٠ عضواً تبعاً للكثافة السكانية للتكتل وعدد وحدات الحكومة المحلية

التي تشملها . وجميع السلطات المحلية يتم تمثيلها مباشرة عن طريق وفود يتم إنتخابها بالمجالس البلدية الأعضاء . وعندما تكون الكثافة السكانية ضئيلة جداً لدرجة لا تسمح لها بمقعد في المجلس ، يتم تجميع البلديات في مناطق انتخابية ويتم انتخاب الممثلين عن طريق هيئة انتخابية تتألف من رؤساء تلك البلديات . ويتنخب كل مجلس مدينة رئيسه الذي يقوم بالتالي من وقت لآخر بالدعوة الى عقد اجتماع لجميع رؤساء البلديات بغرض التشاور ليضمن أن يكون لكافة البلديات رأي في الأمور التي تهم الجميع .

الأقاليم ^(٢) :

أهم خصائص المقاطعة انها تخدم كجهاز فرعي لإدارة الخدمات للمصلحة العامة وكمركز لإدارة الشؤون الإقليمية . ومثل البلدية فإن للمقاطعة مجلساً (المجلس العام) يتراوح حجمه بين ٢٠ و ٦٨ عضواً يمثل كل منهم ولاية . ومدة المكتب ست سنوات مع تقاعد نصف المجلس كل ثلاث سنوات . وكما هو الحال بالنسبة لكثير من أعضاء المجالس البلدية الذين يخدمون أيضاً في المجلس الاقليمي الخاص بهم أو في البرلمان ، فإن أعضاء المجلس الاقليمي أيضاً يخدمون في الجمعية التشريعية الوطنية أو يقومون ببعض وظائف الحكومة المركزية الأخرى . ومعاً ، فإن جميع أعضاء المجلس ينتخبون أعضاء مجلس الشيوخ . والجدير بالملاحظة أن هناك مشروع قانون تم تقديمه لإلغاء مجلس الشيوخ وهي حركة قوبلت بمعارضة شديدة على المستوى الاقليمي .

وفي الاجتماع الثاني ضمن اجتماعاته التي تعقد مرتين سنوياً يقوم المجلس الاقليمي بانتخاب رئيسه لتوجيه الاجتماعات العادية و الخاصة ومساعد الرئيس وسكرتير واحد أو أكثر يخدم جميعهم لعام واحد . وفي نفس الوقت يقوم باختيار من أربعة الى سبعة أعضاء للخدمة لعام واحد باللجنة الدائمة للمجلس التي تكون وظيفتها الرئيسية هي مراقبة تصرفات الحاكم خلال الأوقات التي لا يكون المجلس فيها منعقداً . ولمنع اللجنة من العرقلة والمنافسة فإن الحاكم والنواب وأعضاء مجلس الشيوخ ورئيس البلدية ليسوا مؤهلين قانوناً لانتخاب اللجنة الدائمة .

وفي مجال الشؤون الإقليمية ، فإن وظائف المجلس هي اقرار ميزانية (يقدمها رئيس البلدية ويمكن تعديلها أو تغييرها من قبل المجلس والتي يجب اعتمادها في النهاية من هذه الهيئة) وتنظيم الممتلكات والأراضي الإقليمية وبناء وصيانة الطرق المحلية واتخاذ القرارات بشأن النفقات من الأموال الإقليمية وتقديم خدمات المؤسسات والرعاية والبدء في التقاضي نيابة عن الاقليم والعناية بنواج معينة من التعليم العام .

وفي الدورة الثانية لانعقاد المجلس كل سنة يستمع المجلس أيضاً الى ملخص للشؤون الإقليمية عن العام الماضي والتوصيات الخاصة بالعام القادم وتقدم بمعرفة الحاكم وفحص تفاصيل الحسابات السنوية التي قد يستفسر الأعضاء عنها من المدير التنفيذي وتناقش بتفصيل تام .

وتتضمن العلاقة بين المجلس الاقليمي والحكومة المركزية تأمين وصيانة بعض المباني العامة مثل تلك التي يستعملها الحاكم ونائب الحاكم ومكاتب

1. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 535-536.

2. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 536-539

الادارات التعليمية ومدارس تدريب المعلمين وشككات البوليس بالولاية والملاعب وأماكن الحجز الاضطراري . ورغم أنه مطلوب من المقاطعة قانوناً قبول هذه المسؤولية ، فإن الأموال التي يتم انفاقها والطريقة التي تتم بها هذه الاصلاحات هي الحكم الوحيد عليها . وبالإضافة الى ذلك فهناك بعض أعضاء المجلس يخدمون في الهيئات التابعة للولاية مثل المحاكم العسكرية (للاعفاء من الخدمة العسكرية) ومختلف الهيئات لمختلف أنواع الرعاية الاجتماعية . وعلاوة على ذلك فإنه لا يمكن لأي وزير تقديم منح داخل المقاطعة لصيانة الكنائس والمؤسسات الخيرية ورياض الأطفال والجمعيات الزراعية دون موافقة المجلس ، ويمكن للمجلس في هذه الحالات أيضاً أن يقرر طريقة تنظيم العمل ، كما يمكن للمجلس عن طريق رئيسه أن يقترح أيضاً أموراً ذات منفعة خاصة للوزراء وعرض الاقتراحات بالنسبة للسياسة الاقتصادية والادارة العامة .

وللمجلس الاقليمي سلطات معينة بالنسبة للأمور البلدية ، فبإمكانه تحديد رسوم المعالجة بالمستشفيات وصدقات الفقراء ، وسلطاته الرئيسية تتركز في مجال العلاقات البلدية المتبادلة حيث تكون قراراته بالنسبة لمعظم الأمور نهائية ، وعلى ذلك يمكنه توزيع تكلفة الأعمال الاجتماعية بين البلديات في حالة وجود خلاف وإمكانه تحديد أجزاء الطرق السريعة الرئيسية التي تكون كل بلدية مسئولة عنها بحسب حدودها البلدية المحلية وتقسيم الضرائب التي تفرضها البلديات للاستعمال الاقليمي على البلديات وعمل القروض الفعلية .

وبين الجلسات تقوم اللجنة الدائمة بفحص الحسابات الخاصة بالحاكم وفحص الميزانية قبل عرضها على المجلس بأكمله ووضع التوصيات عليها وفحص وعمل توصيات جدول الأعمال قبل عقد اجتماعات المجلس وتحديد كيفية قيام الحاكم باتفاق الأموال الموجودة بالميزانية للنفقات غير المتوقعة واعتماد المدفوعات من الأموال الناتجة عن غرامات الشرطة ومن القروض وتحديد أولوية تنفيذ الاعمال الاقليمية ، إلا إذا احتفظ المجلس بهذه الوظيفة لنفسه وفي حالة عدم الاتفاق في الرأي مع الحاكم بشأن هذه الاولويات فإن بإمكان الحاكم رفض البت في الموضوع بأكمله فإذا كان هناك تأييد من هذه الهيئة للمحافظ ، يمكن حل اللجنة الدائمة وانتخاب لجنة أخرى جديدة .

وتتولى اللجنة الدائمة — في معظم الاحوال — وظائف إدارية صغيرة ولكنها ضرورية وقد تشكل عيباً على المجلس بأكمله حتى يقوم بمناقشتها والبت فيها . والمسئول الرئيسي في المقاطعة هو الحاكم وهو عضو في الرابطة ويتم تعيينه عن طريق وزير الداخلية ويخدم تحت تصرفه ، ويعتبر ممثلاً للحكومة المركزية في المقاطعة والمدير التنفيذي للشئون الاقليمية الخالصة . وفي دوره السابق فإنه يعتبر قناة يتم من خلالها نقل كافة التوجيهات

والطلبات الوزارية إلى المقاطعة . وفي الوقت الذي يمكن فيه لرؤساء الخدمات الفنية والادارية تقديم اقتراحات الضوابط فإن المحافظ فقط هو الذي يستطيع البت فيها . ومن خلال سلطات الشرطة يمكن للحاكم اصدار القوانين المحلية التي يكون لها تأثير على كافة أنحاء المقاطعة وأن يلعب دور رئيس الشرطة بالمقاطعة . والوظائف الأخرى للحاكم هي :

- الاشراف على نواب الحاكم
- اعتماد المدفوعات من أموال الولاية .
- تجميع وإرسال المعلومات إلى الوزراء .
- توقيع عقود الولاية الخاصة بالعمل داخل المقاطعة .

وكمدير تنفيذي اقليمي ، يقوم الحاكم بالاشراف على كافة أقسام المقاطعة وبموافقته فقط يمكن للمسؤولين في المقاطعة إعداد تقارير عن ادارتهم أو الرد على الأسئلة بشأن نواحي التنظيم والادارة أو أي فرع لخدمات الولاية يعمل ضمن المقاطعة أو بالتالي فإن الحاكم يشرف على أنشطة المجلس من خلال قدرته على ابداء الرأي في مدى شرعية القرارات التي يتم اتخاذها . وعلى ذلك فإنه لا يمكن وضع أي قرار موضع التنفيذ بالكامل إلا بعد انتهاء دورة المجلس بعشرة أيام يمكن خلالها للحاكم الاعتراض عليه قبل عرضه على المجلس الأعلى . فإذا لم يرفض هذا المجلس القرار خلال ستة أسابيع يصبح عندئذ ساري المفعول .

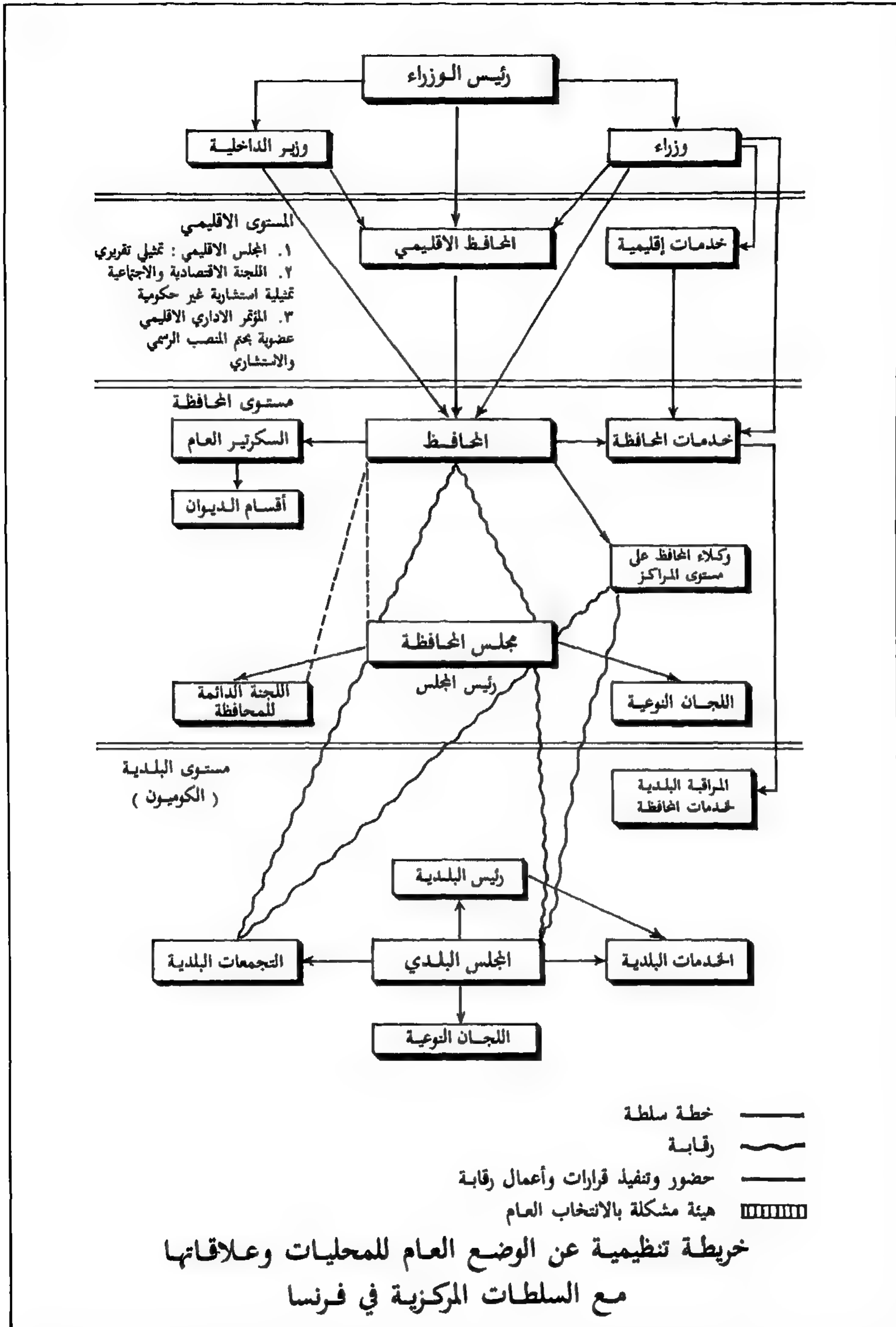
وبالنسبة لعلاقته بالبلديات داخل المقاطعة، فإن الحاكم يعتمد ميزانياتها، كما يمكنه أن يحدد أية مصروفات الزامية تم حذفها واعتماد القرارات التي يصدرها رؤساء البلديات إلى الشرطة ويمكنه إيقاف رئيس البلدية عن العمل لمدة شهر لقيامه بمخالفة خطيرة .

ولوزير الداخلية الكثير من هذه السلطات الاشرافية على المقاطعة الموجودة لحاكم الاقليم على البلدية ، فهو يعتمد ميزانية المقاطعة ويمكنه إدخال تعديلات أو تغييرات عليها خاصة فيما يتعلق بالنفقات الالزامية ، وعندما يتعلق مثل هذا الاجراء بنقطة قانونية يمكن اللجوء إلى المجلس الأعلى وإلا فإن الضغط السياسي هو السبيل الوحيد المتاح للمجلس . ويجب الحصول على موافقة مسبقة من الوزير لزيادة الإيرادات أو استقراض المال بوسائل معينة أو فرض ضرائب محلية غير عادية .

وتشتمل الضوابط الموجودة بالنسبة للمجلس على إمكانية حله بقرار من رئيس الجمهورية واعتماد تعيين بعض موظفي المقاطعة أو أعضاء هيئات معينة به . والضابط الرئيسي يتمثل في تعيين أو اقالة حاكم المقاطعة ، الأمر الذي يلعب دوراً بالغ الأهمية في الادارة الاقليمية وتكون كافة قراراته وتصرفات الحاكم قابلة للفحص والنقض من قبل وزير الداخلية . وطالما أن الحاكم في منصبه فإنه يمكن اعتباره محل دعم وثقة السلطات العليا .



شكل رقم (٥)



المناطق الادارية والادارة الاقليمية^(١) :

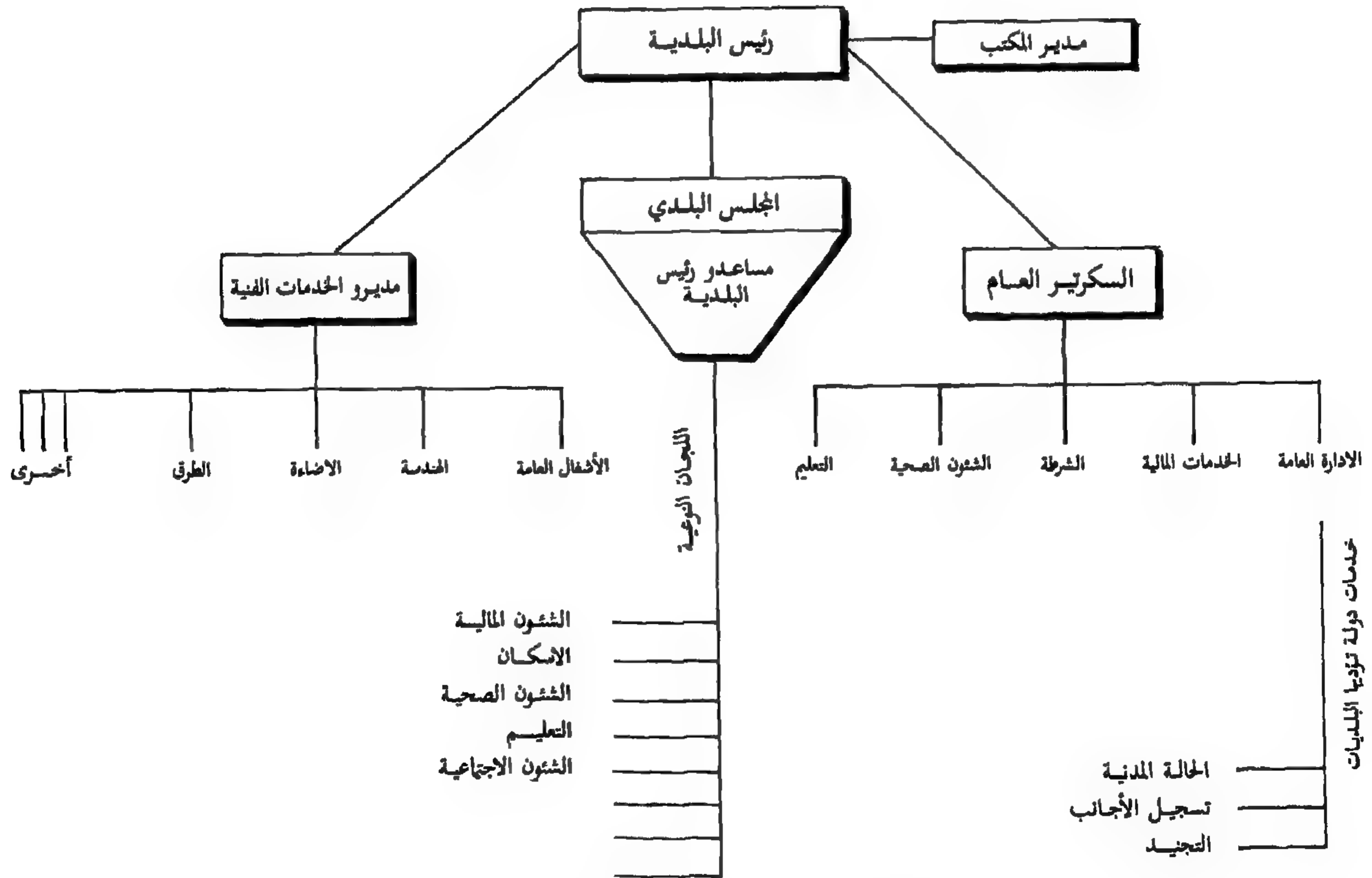
وقد تم تأسيس الأقاليم الفرنسية بغرض تخطيط التنمية في عام ١٩٥٥ م وأعطى كل اقليم ادارة ميدانية مبرجة في عام ١٩٦٤ م . ولكل منها سلطة تشريعية تتراوح في الحجم بين ٢٠ إلى ٥٠ عضواً وتمثل ثلاث مجموعات داخل الاقاليم :

- السلطات المحلية : التي تقوم مجالسها بتعيين ربع العضوية .
- المنظمات الحرفية والتجارية .
- الخبراء : الذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الوزراء .

والسلطات التشريعية هي هيئات استشارية خالصة وليست لديها سلطة اتخاذ القرارات . وعلى رأس الاقليم يوجد الوالي الذي يتم تعيينه بقرار من رئيس الوزراء من بين حاكمي المقاطعات . (وبموجب التشريع الساري المفعول منذ عام ١٩٦٩ م ، فقد منحت الاقاليم المزيد من السلطات وأصبح هناك هيئة اقليمية منتخبة بصورة غير مباشرة .)

في الوقت الذي تعمل فيه المناطق فقط كمناطق انتخابية لاختيار أعضاء الهيئات الاقليمية ، فإن وظيفة المناطق الادارية هي المساعدة في تخفيف العبء على الادارة الاقليمية . والمسؤول الرسمي الأول لهذه الوحدة الادارية هو نائب الحاكم الذي يعتبر عضواً في الرابطة . ويحكم منصبه فإن نائب الحاكم يتلقى الأوراق الرسمية ويرسلها ويعتمد مواعيد لقاء بعض الرسميين بما في ذلك الشرطة المحلية إن وجدت ويرتب لاجراء الانتخابات . ووظيفته الرئيسية هي إعطاء المشورة والمساندة لرؤساء البلديات والعمل كحلقة ربط بين الحكومة المحلية والاقليمية ، وهناك أيضا مسئوليات تتعلق بالاشراف على الأنشطة التي يقوم بها رئيس البلدية كوكيل للحكومة المركزية ، بينما يقوم نائب الحاكم بالإخطار عن الأوضاع داخل المقاطعة الفرعية والتحقق من تنفيذ السياسة الاقليمية .

شكل (٦)



خريطة تنظيمية بسيطة لاحدى البلديات في فرنسا

1. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 531-540

الامبراطور) في شئون المدينة ضعيفا جدا وفوق هذا كانت الدولة ترى في دساتير المدن جزءا من دستورها .

يتضح لنا من الاستعراض القصير للحكم المحلي في اليابان وألمانيا الاتحادية وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة أن تطور هذا الحكم خاضع للتطور التاريخي والاجتماعي والفكري الذي تمر به كل دولة . ورغم أن ألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة دولتان فدراليتان تتبعان سياسيا نظام الديمقراطية الغريبة إلا أن الحكم المحلي فيهما متميز وذلك لإختلاف الظروف التاريخية لكل منها . ففي الولايات المتحدة يرجع نظام الحكم المحلي الذاتي إلى مرحلة استيطان المهاجرين الأوائل في المنطقة التي أصبحت فيما بعد (الولايات المتحدة الأمريكية) . حيث أنشأ هؤلاء المستوطنون مستعمرات مختلفة في بقاع مختلفة من المنطقة ووضعو لأنفسهم قوانين تنظم العلاقة فيما بينهم وأيضاً نظم الحياة الاجتماعية في المستعمرة ، وعند إنشاء الولايات المتحدة روعي الحكم المحلي الذاتي الذي كانت تتمتع به كل مستعمرة وضمن دستور الولايات في بقائها واستمرارها ، إلا أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلبت في كثير من الأحيان ادخال تعديلات عديدة ..

وكان نتيجة لما ذكرناه أن أصبح لنظام الحكم المحلي في ألمانيا تطور تاريخي يختلف عن تطوره في الولايات المتحدة . بينما امتاز الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية بإدخال اللامركزية وذلك لرفع فعالية الادارة المحلية كان الاتجاه في الولايات المتحدة أخذ جزء من السلطات من المحليات وإعطاها لحكومات الولايات أو الحكومة المركزية وذلك لضمان وحدة الولاية أو الدولة ولتنسيق نظام حكم البلاد كلها .

شکل (۷)



وقد أدى التطور المذكور في كلي البلدين إلى الخوف من ضعف اللامركزية . وفي ألمانيا الاتحادية أدت الرغبة في تقوية الخليات إلى اصلاح إقليمي يقصد به خلق وحدات محلية تستطيع أن تمول نفسها بنفسها ولكن هذا الاصلاح لم يؤد إلى النتيجة المرجوة . أما في الولايات المتحدة فلم يكن هناك اصلاح إقليمي واسع النطاق يستحق الذكر والسبب في ذلك هو تمسك الخليات بذاتها بشدة وما إذا كان يمكن أن يؤدي اصلاح إقليمي نحو اللامركزية في الولايات المتحدة إلى تقوية الخليات أم لا ؟ فإنه سؤال لا يمكن الاجابة عنه ، إلا أن التجربة الألمانية تثبت أن المشكلة أعظم من أن تحل بإصلاح إقليمي .

أما فيما يخص بريطانيا واليابان فإنهما حكومتان تتبعان نظام الديمقراطية الغربية ، وإلى جانب هذا فهما مكونتان من جزر . ورغم هذا التشابه إلا أن نظام الحكم المحلي في كل منهما تطور حسب الظروف التاريخية التي مرت بها البلاد ، ففي بريطانيا ، حيث استوطنت في الجزر لأول مرة قبائل مختلفة أعطت لنفسها حكماً ذاتياً ، ظهر الحكم المحلي قبل ظهور المملكة . أما في اليابان حيث كان التفكير الاجتماعي قائماً على اعتبار المجتمع أسرة واحدة وحيث كان يعطي للإمبراطور صفة الألوهية كانت المركزية المطلقة هي السائدة ، إلا أن البلاد انفتحت للأفكار الأوروبية الجديدة واقتدت بنظام الحكم المحلي الروسي الذي كان يعطى للمحليات صلاحيات بسيطة . وبعد الحرب العالمية الثانية أدخل في اليابان نظام للحكم المحلي من جديد وتأثر هذا النظام إلى حد ما بالحكم المحلي للولايات المتحدة التي احتلت البلاد بعد الحرب لفترة قصيرة ولكن رغم هذا التأثير لم تتحول المحليات اليابانية إلى وحدات تهتم بالاحتفاظ بذاتها إلى حد يتناقض مع علاقتها مع الحكومة المركزية . فالعمدة أو الحاكم ليس مسؤولاً فقط أمام المجلس المحلي بل أيضاً أمام الحكومة المركزية وهو لهذا يعتبر همزة الوصل بين المحلية والمركزية وعليه أن يحافظ على مصلحة كلتي الجهتين ، ويساعده في تحقيق هذا الهدف التفكير الاجتماعي الياباني المذكور الذي يرى في أية هيئة في المجتمع سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية بما في ذلك التمثيل السياسي الوطني . لهذا يقل في نظام الحكم المحلي الياباني الخلاف والنزاع بين المحليات والمركز الذي أصبح اليوم في بريطانيا وألمانيا والولايات المتحدة مشكلة سياسية ذات أولوية في الانتخابات السياسية ، إذ أن السكان من المحليين يطلبون من المنتخب أن يكون له حق تمثيل مصالحهم المحلية بما في ذلك الحكم المحلي الذاتي .

ويختلف النظام الفرنسي عن النظام الألماني والانجليزي والأمريكي بالمركزية إذ يشبه النظام هرمياً متدرجاً على قمته الحكومة المركزية التي تتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة شؤون المناطق المحلية المختلفة من خلال ممثلها فيها فالوحدات المحلية تخضع للتعليمات والتوجيهات الصادرة عن الوزارات المركزية .

ومن حيث تاريخ الحكومة المحلية في الدول المذكورة فإننا نجد أن نظام الحكم المحلي الألماني تأثر في بادئ الأمر بالنظام الفرنسي والنظام الأمريكي وله جذوره في النظام الانجليزي . واليابان (كما ذكرنا سابقاً) تأثرت بالنظام البروسي الألماني والنظام الأمريكي ولكن هذا التأثير لم يكن تقليداً

أعمى ، كما رأينا في استعراضنا لنظام الحكم المحلي في الدول المذكورة ولكل نظام طابعه الوطني الخاص .

وفي الختام نشير إلى أن نظام الحكم المحلي في الدول المذكورة يمر في مرحلة يسود فيها صراع المركزية واللامركزية .

تأثير نظام الحكم المحلي في الدول النامية بنظام الحكم المحلي في الدول الصناعية :

فيما يختص بتأثير الدول النامية بنظام الحكم المحلي في الدول المذكورة فإن بريطانيا وفرنسا كانتا أكثر الدول تصديراً لنظام الحكم المحلي . فكل الدول الأفريقية والآسيوية التي كانت مستعمرة تأثر نظام الحكم المحلي فيها بنظام الدولة التي استعمرتها ولكن نظام الحكم المحلي الفرنسي لم يكن له أثر فقط على المستعمرات الفرنسية السابقة ، فبعض الدول الآسيوية والأفريقية التي لم تستعمر قط أو التي كانت مستعمرة انجليزية تأثرت بالنظام الفرنسي^(١) . وحسب ما رأينا يرجع زيادة أثر النظام الفرنسي إلى ميل الدول النامية إلى النظام المركزي أو اللامركزية الساعية إلى عدم التركيز Deconcentration الذي يكتفي بإدارة ميدانية تمكن الأجهزة المركزية من توجيه الإدارة المحلية وتقديم الاستشارة لها في نشاطاتها الانمائية .

ويرجع ميل الدول النامية إلى المركزية (أو اللامركزية الساعية فقط إلى عدم التركيز) إلى عوامل كثيرة منها :

- ظروف الحقبة الاستعمارية التي مرت بها .
- قلة الموارد البشرية المتعلمة والمدرية وهذا يحد من إمكانية إنشاء أجهزة لا مركزية مزودة بالقوى البشرية اللازمة لكل الخليات التي تتمتع باللامركزية .
- اعتماد المحليات مالياً على إعانات الحكومة المركزية التي تريد أن تشرف على ما تصرفه على المحليات .
- اعتماد الحكومة المركزية على الضرائب التي تجمع محلياً .
- الخوف من ظهور أو نمو التعصب المحلي وما قد يصحبه من سيول انفصالية .

يتضح لنا من العوامل المذكورة أن مسألة المركزية واللامركزية في الحكم المحلي مسألة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية إلى جانب كونها إدارية ، لهذا يجب على أية دولة تستورد نظاماً للحكم المحلي أن تراعي ظروفها الخاصة وأن تطوع ما تستورده ليتناسب مع بيئتها . ولكن هذه المراجعة يجب أن تؤدي إلى اخضاع المستورد (بفتح الراء) للظروف المحلية ، فالظروف المحلية نفسها في حاجة إلى تطوير وتطوير لتكون قادرة على استيعاب المستورد وتوجيهه في البيئة المحلية . على أساس ما ذكرناه تجري اليوم في كل أنحاء العالم اصلاحات للحكم المحلي وعليه يجب على المدن العرية أن تبحث الاطار المفاهيمي العام لاصلاح الحكم المحلي واتخاذ إدارة البلديات هذا الاطار الذي يخلق الفكر العربي في الحكم المحلي الذي يجب أن يكون مرناً بحيث يسمح لكل دولة أن تقوم بإصلاحاتها للحكم المحلي دون أن تقحم في ظروفها المحلية ما لا يتلاءم معها .

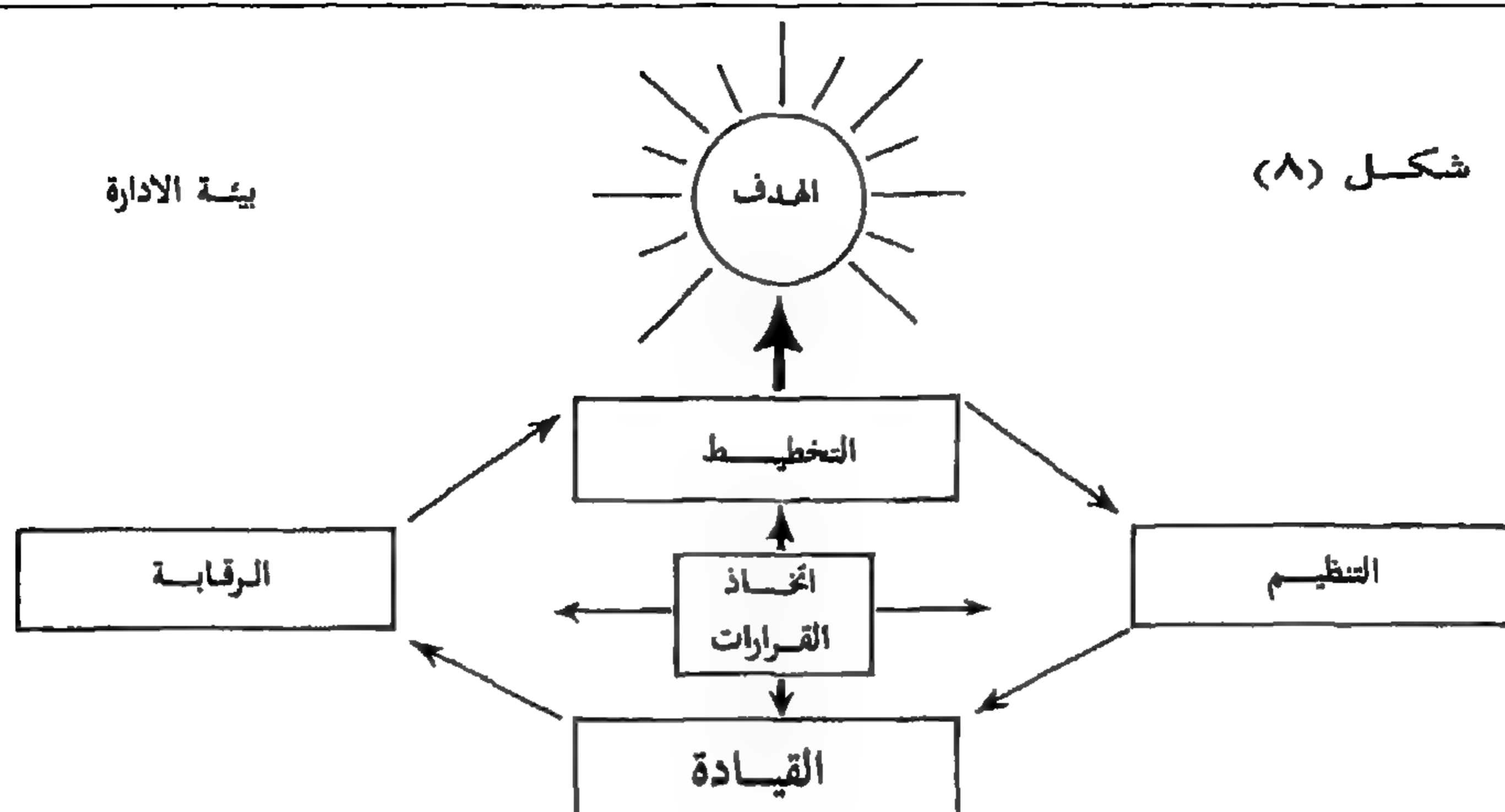
1. Humes, Samuel & Martin, Bileen, Ibid, p. 38-39

ثانياً : التنظيم ومراحل العملية الادارية :

متابعة ، وهذه المراحل موجودة وقائمة في كل أنواع المنظمات وهذه المراحل هي :

- التخطيط .
- التنظيم .
- الرقابة .

سبقت الإشارة إلى أن الادارة تبغى تحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة عن طريق توظيف كافة الامكانيات المادية والبشرية ، ووصولاً لهذه الأهداف فإن هناك مراحل أو عمليات ادارية متداخلة ومتشابكة وليست



ولتحقيق هذه الأهداف على مستوى البلديات فإن العملية الادارية تمر بمراحل تبدأ بالتخطيط ويعني ذلك اختيار بديل من بين البدائل المتاحة في ضوء التغيرات البيئية والامكانيات المتاحة على المستوى المحلي والمستوى القومي ، فإذا تم التفكير في انشاء جهاز أو مرفق كمستشفى مثلاً لتقديم الرعاية الصحية والعلاجية فينبغي إثارة بعض الاستفسارات عن نوع الخدمة التي سيقدمها المستشفى . هل هي تقديم خدمة علاجية وصحية عامة ؟ أم متخصصة في مجال واحد . « كالصدر أو الحميات » فقط ، ومن سُتقدم لهم تلك الخدمة ؟ أي عدد السكان المفروض أن تقدم لهم تلك الرعاية ثم يلي ذلك تقدير الميزانية المطلوبة بحيث تترجم في شكل بنود إنفاق معينة كعدد الأسرة — عدد الحجرات — عدد الأطباء والمساعدين الفنيين — جهاز التمريض — المساعدات المالية المنظور تقديمها من المحليات كإعانات أو تبرعات أو هبات .. الخ ، الأسفلة المثارة التي تتم الاجابة عليها وتحليلها إلى أن يستقر الأمر على اختيار بديل واحد يدرج في الخطة باعتباره هدفاً أو أملاً يطلب تحقيقه ، ويظهر دور التنظيم جلياً في هذه المرحلة التخطيطية في التنسيق بين الرغبات اللاتهنائية وتحديد الأولويات المطلوب انجازها ثم تحديد الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة ، كما يظهر دور التنظيم في هذه المرحلة أيضاً على المستوى القومي عند تحديد الأولويات بالنسبة للخدمات الصحية والتعليمية والتموين .. الخ ، وذلك على مستوى المحليات جميعها وذلك بالتنسيق بين الرغبات المأمولة وبين التمويل والامكانيات الأخرى المتاحة على المستوى القومي .

فالدور التنظيمي بهذا الشكل خلال مرحلة التخطيط يهدف للتنفيذ فإذا ما أقدمنا على التنفيذ فإننا نكون أمام امكانيات مادية وبشرية ، هذه الامكانيات تحتاج الى قيادة ورؤساء وتوجيه للمرءوسين ، وبالتالي علاقات عمل تمثل خطوط السلطة والمسئولية وحدودها واختصاصات التقسيمات التنظيمية داخل هيكل تنظيمي ، ويكون للتنظيم دور كبير في التنسيق بين تلك التقسيمات ومنع الازدواجية أو القصور في الأداء ، والتنسيق بين

لو ألقينا نظرة على قطاع البلديات لوجدنا أن الاختصاصات الرئيسية للمدينة أو البلدية تدور أساساً حول تقديم خدمات مباشرة تؤدي للمواطنين والمقيمين في كافة النواحي المتعلقة بأنماط معيشتهم ومن أهم تلك المجالات هي :

- | | |
|--|--|
| — الصحة العامة والرقابة الصحية | — المؤسسات التعليمية والثقافية |
| — المؤسسات الدينية . | — المؤسسات الرياضية |
| — التكوين | — الرعاية الاجتماعية |
| — تخطيط المدن والشوارع | — المياه |
| — الكهرباء والغاز | — الصرف الصحي |
| — فسوحات البناء | — الأسواق العامة |
| — الفنادق | — المحلات العامة |
| — المنتزهات | — وسائل النقل داخل المدينة |
| — الحرف والصناعات . | — المطافي |
| — الدفاع المدني واغاثة المنكوبين | — الأغذية والغش التجاري |
| — المسالخ ومعالجة الذبائح | — البيئة |
| — الاحتياط للعوامل الطبيعية المفاجئة | — النظافة |
| مثل الفيضانات والسيول والزلازل والبراكين | — المظلات العامة (في الميادية وقرب أماكن النقل العامة) |
| — الباعة المتجولون | — الاعلانات |
| — مكاتب التوظيف والاستخدام | — القضاء على الحشرات وازالة القوارض |
| — الأبنية الآيلة للسقوط وتقرير هدمها | — تخطيط الأراضي الفضاء وتسويرها |
| — الحيوانات السائبة والكلاب الضالة | — تنظيم الاسكان وحماية الأراضي من التعديات |
| | — المقابر |

العاملين رؤساء ومرعوسين ، وأداء الأعمال وتفويض السلطات وتحقيق مبادئ اللامركزية أو المركزية حسب الظروف وتحديد نطاق الاشراف .

ثم تلعب الرقابة أو التقييم دوراً هاماً ليس فقط بعد انتهاء التنفيذ ولكن أيضاً أثناء مراحل العملية الادارية ابتداء من التخطيط عن طريق وضع المعايير ومعدلات الأداء والتنفيذ المناسبة ، وتستمر أثناء التنفيذ إلى أن يتم قياس النتائج في النهاية تمهيداً لوضع خطة جديدة أو تعديل مسار الخطة الحالية في ضوء النتائج النهائية .

ويبدو دور اتخاذ القرار عظيمًا في كافة المراحل السابقة باعتبار أن كل خطوة سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ أو الرقابة ما هي إلا قرار سوف يؤثر إيجاباً أو سلباً على المراحل التالية طبقاً لنوع القرار .

ثالثاً : التنظيم والعوامل البيئية :

قبل البدء في إعداد البناء التنظيمي للمدن والبلديات سواء أكان التنظيم لأول مرة أو إعادة التنظيم السابق فإنه يتعين الأخذ في الحسبان العوامل البيئية المحيطة بالتنظيم حيث أن تلك العوامل تؤثر وتتأثر بالتنظيم القائم أو المقترح ، فإهمال البيئة أو أحد عواملها عند إعداد التنظيم لا بد أن يؤثر سلباً على كفاءة التنظيم بل قد يؤدي إلى رفضه وفشله في معظم الأحيان ، ولو استعرضنا بعض العوامل البيئية التي تؤثر في التنظيم ومن ثم بالأساليب الادارية وخطط التنمية بالمدن والبلديات المختلفة لأمكن استخلاص العوامل المشتركة التي توجد بالمدن على اختلاف مساحة الوطن العربي ، مع ملاحظة أن هناك عوامل خاصة تنفرد بها مدينة أو بلدية معينة فيتعين أخذها في الحسبان عند إعداد التنظيم والهيكل التنظيمي لها . وأهم هذه العوامل :

١ - العامل الديني :

- لما كانت الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي لمعظم النظم والقوانين في المنطقة العربية فإن أية خطة أو بناء تنظيمي أو مشروع أو فكرة أو تأدية خدمة يجب ألا تتعارض أو تتنافى مع الشريعة الاسلامية ، فلا يمكن لبلدية أو مدينة أن تخطط لإنشاء مشروعات تتعارض مع مبادئ الدين الاسلامي الحنيف وكذا الأديان السماوية الأخرى فلا يتصور قيام مشروعات تتنافى والآداب العامة ، أو التخطيط لإقامة مزارع لتربية الحيوانات المحرمة لحومها شرعاً ، كما لا يتصور احداث بناء تنظيمي لأي جهاز انتاجي أو خدمي على أساس نظام السخرة .

٢ - العامل الجغرافي :

تعتبر مساحة المدينة أو البلدية ومدى توفر الظواهر الاستراتيجية بها من أنهار وموانئ وشلالات وغيرها أحد العوامل البيئية الهامة التي لا يمكن إغفالها ، فمساحة المدينة أو البلدية سواء المخصصة للمباني أو للزراعة أو المنافع العامة وغيرها يجب أن تؤخذ في الحسبان لدى أي خطة من حيث إمكانات التوسع وبحيث لا يتم التوسع مستقبلاً على حساب الرقعة المزروعة خاصة إذا كانت محدودة ، كما أن مساحة المدينة تؤخذ في الحسبان لدى توزيع الخدمات المختلفة من إنارة ومياه وصرف صحي وغيرها وتنظيم تقديم تلك الخدمات .

كما أن موقع المدينة أو البلدية وخاصة إذا حياها الله بثروات طبيعية ذات أهمية من حيث التأثير على نمط الانتاج وكونه استخراجياً أو صناعياً ومدى جذب الصناعات الأساسية والتكميلية وتأثير ذلك على نمط الاستهلاك .

٣ - العوامل الاجتماعية :

من العوامل البيئية التي تؤثر وتتأثر بالتنظيم تلك التي يمكن أن يطلق عليها العوامل الاجتماعية وأهمها :

— التمسك بالتراث الاسلامي والحضاري والتقاليد الموروثة ، وتأثير ذلك يبدو جلياً في المدن والبلديات من حيث نوع المشروعات التي تقدمها الدولة ، والتماسك الأسري وتوثيق الروابط بين العائلات .

— التركيب الاجتماعي للمدن والبلديات حيث تكون غالبية الأسر في مستوى اجتماعي ومستوى دخل متقارب، هذا بالإضافة إلى أن غالبية الأسر بالمدن هي أسر نزحت من الريف حيث الهجرة إلى المدن من أجل فرص عمل أكثر ، وبالتالي فإن التركيبة الاجتماعية والثقافية والتعليمية للعاملين النازحين من الريف تكون معروفة مسبقاً لدى أي تخطيط .

— البطالة المقنعة بالمخليات سواء أكان ذلك بالنسبة للقطاع الزراعي أو القطاع الصناعي حيث أن فرص العمل تكون أقل من نسبة الأيدي العاملة ، وبالتالي يجب أن تتجه الخطط التنموية إما إلى إعادة توزيع القوى العاملة على مصادر الانتاج المختلفة وذلك بإعادة تدريبهم أو بفتح مجالات عمل حقيقية تستطيع استيعاب تلك الأيدي العاملة .

٤ - العوامل الاقتصادية :

كما أن العوامل الاقتصادية ذات تأثير كبير على مجمل العوامل البيئية التي تؤثر وتتأثر بالشكل التنظيمي السائد في المدن والبلديات ومن أهم تلك العوامل :

— النظام الاقتصادي السائد في الدولة « رأسمالي أو اشتراكي » وتأثير ذلك على ظهور ونمو القطاع الخاص ومدى وحيث مشاركة للخطوة التنموية ، كذلك الحال بالنسبة للاقتصاد الموجه في ظل خطة مسبقة ومدى مشاركة القاعدة الشعبية من عدمه في وضع هذه الخطة .

— نوع الانتاج السائد بالمدينة « صناعي ، زراعي ، رعي » وإمكانية التنوع في مصادر الدخل دون الاعتماد على مصدر واحد للدخل وتأثير ذلك على نمط المعيشة ونمط الاستهلاك وتنوع الخدمات التي تؤدي للمواطنين .

— المشروعات والخدمات الحكومية المؤداة على المستوى المركزي واللامركزي وهل تتولى الحكومة المركزية تأدية كافة الخدمات من أمن ودفاع وصحة وتعليم وتموين ورعاية اجتماعية وغيرها حتى مستوى الفرد في المدن والبلديات أم تترك الدولة للقطاع الخاص تأدية بعض تلك الخدمات سواء منفرداً أو بالمشاركة أو بالإشراف العام أو المباشر من الحكومة المركزية .

— مقدرة المدن والبلديات على اتمام التنمية الوطنية بالاعتماد على التمويل الذاتي دون انتظار نصيبها من التنمية على المستوى القومي ويتوقف ذلك على الدخل وتنوعه وكذلك على اقتناع المواطنين بأهمية التنمية الوطنية بالتمويل الذاتي .

٥ — العوامل البشرية :

وهو عامل مهم تحت كل الظروف فتعتبر العمالة أحد العوامل الانتاجية في ظل كافة النظم الاقتصادية وعلم الاقتصاد ذاته « الأرض — العمل — رأس العمل — الانتاج » ، ولا يعقل قيام أي تنظيم دون توفير عنصر العمالة الصالحة لتأدية العمل .

وحيث تشعب الأعمال وتتنوع طبقاً للنشاطات المختلفة بالمدن والبلديات فإننا نكون بحاجة لتقدير العمالة اللازمة كمياً ونوعاً : كمياً (في ضوء معدلات أداء قياسية ومقررات وظيفية لكل تقسيم تنظيمي) ، ونوعاً (في ضوء طبيعة النشاط والأعمال) حيث تتنوع طبيعة عمل الوظائف بين أعمال تخصصية وإدارية وفنية وعمالية متدرجة في مستويات الأداء والمهارة والدقة . ومن العوامل المؤثرة في هذا المجال ما يلي :

— التركيبة الاجتماعية والمستوى التعليمي للعمالة حيث يؤثر ذلك على معدل دوران العمل إيجاباً أو سلباً في شغل الوظائف طبقاً لاشتراطات شغلها من حيث توفر النوعية المؤهلة المطلوبة ، أو لدى اجراء تأهيل تحويري وتدريب لشغل الوظائف التي قد لا تتوافر آنذاك في المستوى أو النوع التأهيلي المحدد سلفاً ببطاقات وصف الوظائف .

— سلوكيات العمالة ودوافعها وتأثير التنظيم غير الرسمي على التنظيم الرسمي وما قد يتطلبه ذلك من جهد اضافي من جانب قيادة المنظمة لاحتواء القيادات غير الرسمية بانضمامها للنقابات العمالية أو المهنية إذا كان ذلك معوقاً أو معطلاً للوصول الى الأهداف ، وقد يكون التنظيم غير الرسمي في بعض الأحيان مسانداً للإدارة ومساعداً لها في تحقيق أهدافها .

— الاهتمام بدراسة الدوافع الكامنة في صفوف العاملين ومن ثم وضع الحوافز اللازمة لتلك الدوافع إيجاباً أو سلباً .

تلك هي أهم العوامل البيئية المشتركة في المدن والبلديات التي تؤثر وتتأثر بالتنظيم والتي يتعين عدم إهمالها وذلك بمراعاة العوامل البيئية الخاصة التي تنفرد فيها مدينة أو بلدية عن الأخرى .

رابعاً : التنظيم واللجان :

تعتبر اللجان إحدى الوسائل العلمية التنظيمية وتظهر أهميتها عندما يتطلب أداء بعض الأعمال جهود وفكر مجموعة من الأفراد ، أو ضرورة للتنسيق في العمل فيتم تشكيل لجنة من عدد من العاملين ذوي الخبرة للقيام بعمل معين . وقد تكون هذه اللجان دائمة ومستمرة مثل لجان الشراء ، أو لجان الفحص والاستلام ، أو مؤقتة ينتهي عملها بانتهاء المهمة المطلوب إنجازها .

وقد يكون للجان المشكلة قوة تنفيذية تكمن في حق اتخاذ القرارات ، أو استشارية تقدم النصيحة أو التوصية للإدارة العليا لاتخاذ ما تراه مناسباً في ضوء المتغيرات الأخرى .

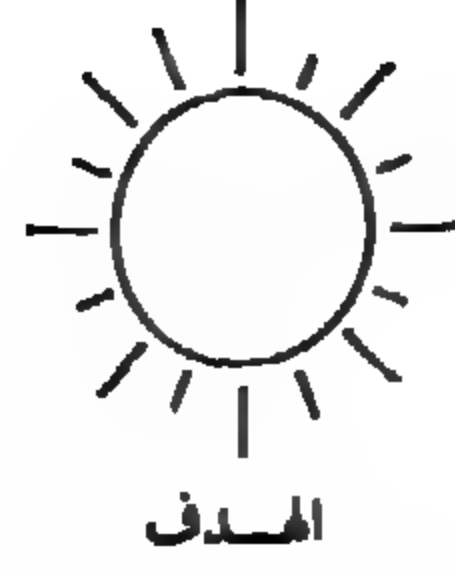
وتظهر الحاجة الماسة إلى تشكيل اللجان على مستوى البلديات سواء على المستوى التنفيذي أو المستوى الشعبي . فعندما تتعدد الخبرات وتتنوع وتتعدد المشكلات على المستوى المحلي أو كونها تمس عدداً من التقسيمات التنظيمية ذات الأنشطة المتباينة فإن الأمر يحتاج إلى تشكيل لجنة تتولى دراسة وتعديل الخطط وتغييرها والتنسيق بين الإدارات والأقسام المختلفة وبهذا تتميز بطرح الموضوع على المختصين دون اتخاذ قرار فردي فيه مما يعمق المشاركة على المستوى الشعبي والتنفيذي ويرفع من الروح المعنوية وتطوير وحفز العاملين .

فإذا ما تصورنا اننا أمام خطة لمدينة أو بلدية ما لرصف الشوارع والطرق فإن الأمر يحتاج لآراء جهات متعددة ذات علاقة مثل المياه ، الغاز ، والكهرباء ، والصرف الصحي ، والهاتف ، وتخطيط المدينة .. الخ وفي هذه الحالة تبرز أهمية عمل اللجان في اتخاذ القرار المناسب بمراعاة تلك الجهات ذات العلاقة بحيث لا يفاجأ المواطن بحفريات أخرى حيث لم يؤخذ في الحسبان شبكات المياه أو الصرف وغيرها .

فإذا ما ارتأت رئاسة المدينة أو البلدية تشكيل لجنة فإن هناك اشتراطات يجب توافرها في تشكيلها كتحديد الغرض منها ، واختصاصاتها ، والوقت اللازم لاتمام مهامها ، وسلطاتها وصلاحياتها ، وعلاقة اللجنة باللجان والتقسيمات التنظيمية الأخرى ، واختيار أعضاء اللجنة على أساس موضوعي في ضوء خبراتهم وتخصصاتهم بعيداً عن النواحي الشخصية وتأثيرها من محاباة ووساطة . فإذا ما تم تشكيل اللجنة طبقاً للضوابط الموضوعية فإن ذلك يساعد في القضاء على — أو على الأقل تقليص — العيوب التي تشوب اللجان عموماً مثل طول الوقت المستغرق في الاجتماعات والمناقشات وارتفاع التكاليف ، والحلول الوسط بغية ارضاء العديد من الأطراف وغياب عنصر المشاركة الفعال .

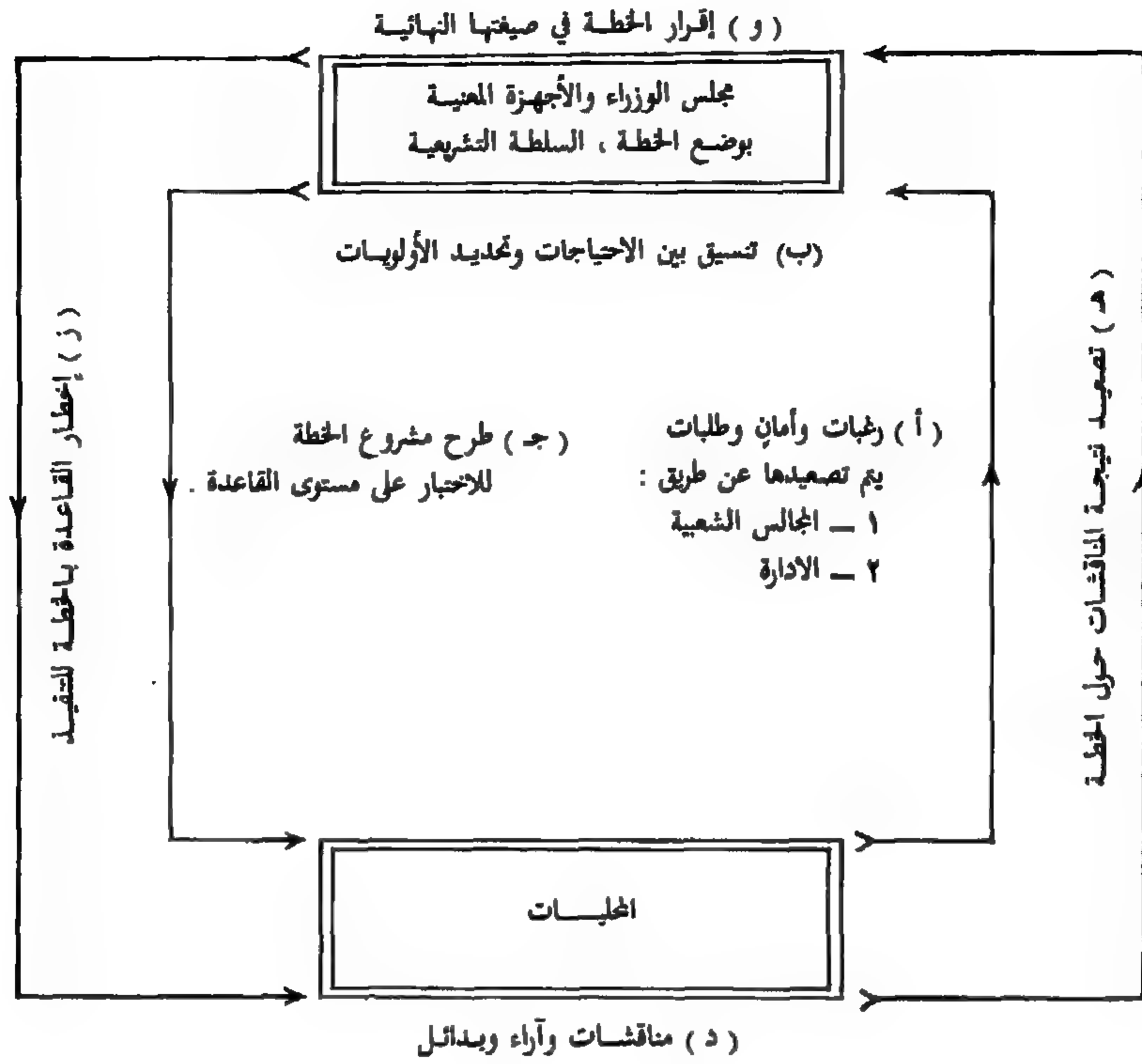


« ح » تقييم الخطة



المهدف

شكل (٩)



خامساً : المشاركة المحلية واتخاذ القرارات على مستوى المحليات :

يمثل الرسم التوضيحي شكل رقم (٩) منظومة المشاركة المحلية واتخاذ القرارات على مستوى المحليات حيث تتصاعد الرغبات والأمان (أ) للقاعدة بالمحليات عن طريق التمثيل المحلي بصورة مختلفة وكذا عن طريق الإدارة الحكومية (تعليم ، خدمات ، تموين ، رعاية اجتماعية .. الخ) إلى مجلس الوزراء والسلطة التشريعية والأجهزة المعنية بإعداد الخطة حيث يتم التنسيق (ب) بين الاحتياجات وتحديد الأولويات ، تمهيداً لأعداد مشروع الخطة الذي يتضمن ترتيب أولويات الصرف على المرافق والمشروعات المختلفة بالمحليات ، وتطرح للاختبار (ج) على مستوى القاعدة ، تتم مناقشة المشروع سواء على المستويين الشعبي أو الرسمي وتعد الآراء والمبدائل (د) وترفق بمشروع الخطة ويتم تصعيدها (هـ) مرة أخرى إلى قمة الجهاز التنفيذي والتشريعي ، تعد الخطة في شكلها النهائي ويصدق عليها (و) من السلطة التشريعية حيث تخطر بها المحليات (ز) بدءاً للتنفيذ (ح) وتجري المتابعة الدورية للخطة لتحديد مدى الانجاز ونسبته أو معدل الانحراف ومداه وأسبابه عملاً على سير التنفيذ وفق الخطة الموضوعية .

فبعد التفكير في مشروع الخطة تكون هناك طلبات واحتياجات يود المواطنون تحقيقها ، هذه الرغبات يتم تصعيدها الى رأس الجهاز التنفيذي « مجلس الوزراء والأجهزة المركزية للتخطيط » المنوط بها إعداد الخطة ، ثم السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق قنوات اتصال رسمية وشعبية .

أما الرسمية فتكون عن طريق الوحدات المحلية التي تمثل أنشطة مختلفة كالـتعليم ، والتموين ، الزراعة ، الاسكان ، الصحة ، الثقافة ، الشباب والرياضة ، الشؤون الدينية ، الخدمات الاجتماعية وغيرها .

أما المسار الوطني فيكون عن طريق المجالس المحلية أو الوطنية على المستوى المحلي والمستوى القومي « أعضاء مجالس المدن والبلديات — أعضاء المجالس المحلية — أعضاء المجالس الوطنية — أعضاء مجلس الشعب أو الأمة أو النواب .. الخ من صور التمثيل المحلي .

المتاحة أو التي يمكن إتاحتها كمصدر تمويل لخطّة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

التنظيم والمشاركة المحلية :

لا شك أن المشاركة المحلية الفعالة تعدّ سندا للتنظيم تؤثر وتتأثر به وتحقق مزايا عديدة يمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي :

- ١ — مراعاة العوامل البيئية عند إعداد الخطّة والتجهيز لها .
- ٢ — تدريب القيادات الحالية بالمحليات وصقل وتنمية مواهبهم ، وخلق طبقة جديدة من القيادات الشابة .
- ٣ — تحقيق لا مركزية الأداء والاستفادة من مزاياها وأهمها الظروف البيئية .
- ٤ — تنمية مواهب وقدرات القيادة الوطنية والقيادة التنفيذية .
- ٥ — ثقة المواطنين في الخطّة وتنفيذها وعدم معارضتها .
- ٦ — اهتمام المواطنين بدفع نصيبهم من الضرائب والرسوم لشعورهم ان ذلك سوف يعود عليهم في شكل خدمات حديثة أو تحسين خدمات قائمة .
- ٧ — الشعور بالمسؤولية الاجتماعية وهو ليس شعوراً عقلياً فقط بل مشاركة جماعية من الأفراد والجماعات والقيادات في كل نواحي الحياة على مستوى المدينة والبلدية .

هذا وان كانت هناك مآخذ على المشاركة المحلية كابطاء عملية التخطيط وإقرار الخطّة إلا أنها ضرورة ملحة كما سبقت الإشارة إليها .

(ج) مشاكل التنظيم الاداري في البلديات :

في ضوء البحث الاستيعابي الذي صممه المعهد العربي لانماء المدن ^(١) والذي أرسل لـ (٢١٨) مدينة فقد وصلت ردود ٦٧ مدينة حتى إعداد البحث وقد أرفقت ٢٤ مدينة منها هياكلها التنظيمية واختصاصاتها .

وبغرض تحليل تلك المشكلات فقد أمكن تبويب المشكلات التنظيمية وتصنيفها كما جاء في أجوبة المدن والبلديات طبقاً لرؤوس الموضوعات التالية :

مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين القائمة :

- تطبيق نظم إدارة محلية مأخوذة عن دول أخرى رغم تغير الظروف البيئية .
- جمود القوانين والنظم واللوائح السائدة .

مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي :

- الجنوح للمركزية وعدم إعطاء الصلاحيات اللازمة للمدن والبلديات .

— تداخل الاختصاصات فيما بين التقسيمات التنظيمية داخل المدن من جهة وبين أجهزة الخدمات المختلفة من جهة أخرى وضعف التنسيق بينها .

— عدم ملائمة بعض الأشكال التنظيمية والاجراءات والأساليب القائمة للتطوير الذي يحدث بالأجهزة .

— عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب لشغل الوظائف طبقاً للشروط الموضوعية اللازمة لها .

— زيادة نطاق الاشراف واعداد المرؤوسين الخاضعين لاشراف الرئيس المباشر .

مشكلات تتعلق بالقوى البشرية :

- البطالة المقنعة في بعض الوحدات مقابل عجز في الوحدات الأخرى .
- بعض الظواهر الاجتماعية كانهيار العمالة الفنية المدربة عن العمل الحكومي .
- نقص التدريب بين الرؤساء والمرؤوسين على حد سواء .
- انخفاض وضعف الحوافز والمكافآت .
- عدم إعطاء الرئيس الوقت الكافي للأعمال الاستراتيجية التخطيطية .

مشكلات تتعلق بالمشاركة المحلية .

مشكلات تتعلق بنقص الامكانيات :

وسوف نتناول عرض تلك المشاكل تفصيلاً فيما بعد .

أولاً : مشاكل تتعلق بالنظم والقوانين القائمة :

تختلف أنماط ادارة المدن والبلديات في العالم العربي سواء من حيث هياكلها التنظيمية أو القوانين القائمة ، أو من حيث انشائها ، ومعظمها تأثر بشكل كبير بأنماط الادارة المطبقة في الدول الغربية ، ولو استعرضنا الدول العربية من حيث أسلوب النظام المتبع في الادارة خاصة الادارة المحلية لوجدنا أن النمط الغالب اتباعه يرجع الى تأثره باستخدام الأسلوب الانجليزي أو الفرنسي وتطبيقه على إدارة المدن العربية رغم تغير الظروف البيئية والمحلية في تلك المدن عن مثيلاتها بتلك الدول ، فقد تأثرت الدول العربية بالنظم المطبقة من قبل الدولة المستعمرة فالنظام الانجليزي يمثل نظام حكم محلي مع أن إنجلترا دولة موحدة — حيث تنفرد السلطات المحلية بصلاحيات المبادرة في تقرير سياستها العامة ، وقد أخذت السودان وبعض الدول العربية الأخرى بالنمط الانجليزي في التطبيق . بينما النظام الفرنسي يعتمد على المبادرة التي تأتي من جانب الحكومة المركزية وعلى الأخص وزارة الداخلية بينما الأقاليم تمثل صور اللامركزية الادارية .

(١) صمم المعهد نموذج استبيان أرسل للمدن والبلديات الأعضاء حول موضوع المؤتمر السابع — راجع الفصل الأول من الباب الثاني .

لذا عندما نتعرض للأنماط الموجودة بالمدن العربية يجب أن نتناولها بشيء من الحرص والروية دون التأثير بالأسلوب والمسمى المستخدم في الإدارة ، فتباين أسماء النظم بين الإدارة المحلية والحكم المحلي لا يعطي مدلولات معينة عن طبيعة هذا النظام ، أو عن أسلوب تشكيل المجالس المحلية وصلحياتها واختصاصاتها .

فمرجع هذه الأشياء جميعها إلى القوانين المنشئة لهذه النظم ، وإلى النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تأخذ بها الدول التي تطبق هذه القوانين ، وإلى طبيعة شعوب هذه الدول وتراثها وتقاليدها .

ولذا فإن إعادة النظر في النظم والقوانين الخاصة بالإدارة المحلية أمر مرغوب وذلك أخذاً في الحسبان الظروف البيئية لكل دولة ، بل لكل إقليم في نطاق الدولة الواحدة ، وذلك باعتبار أن — الإدارة المحلية — بحكم كونها أسلوباً من أساليب الإدارة تتأثر بالعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية للبيئة التي تطبق فيها بشكل يؤكد أصالة النظم والقوانين المطبقة وعدم فاعلية استيرادها ، فالنظام أو القانون المنظم للإدارة المحلية يتعين أن ينبع من واقع البيئة متجاوباً مع متطلبات ورغبات المواطنين مراعيّاً كافة الظروف المحيطة .

ثانياً : مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي :

(١) الجنوح للمركزية وعدم اعطاء الصلاحيات للمدن والبلديات :

ويقصد بالمركزية — كأسلوب للإدارة الحكومية في الدولة — تجميع أو تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة هي السلطة المركزية التي تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين خاضعين لسلطانها وتوجيهاتها . أما لو أخذنا الجانب الآخر لوجدنا أسلوب اللامركزية الإدارية التي تعني وجود سلطات متعددة إما أن تكون أشخاصاً إدارية محلية كالحافظات أو الأقاليم والمدن والقرى والهجر ، أو أشخاصاً إدارية مرفقية كالمؤسسات العامة بأنواعها المختلفة .

ولذا فإن سمة الجنوح للمركزية تعني عدم اعطاء الصلاحيات اللازمة للمدن والبلديات في التخطيط والتنفيذ وحتى الرقابة ويعني ذلك اعتماد المدن اعتماداً كلياً على الحكومة المركزية في كل مراحل العملية الإدارية . ولا يعني ذلك أن كل المدن والبلديات في الوطن العربي تميل للمركزية — بالرغم من أن هناك مزايا وعيوباً لكل من المركزية واللامركزية — بل أن هناك تطبيقات مضيئة على مستوى البلديات في الوطن العربي منها على سبيل المثال الأسلوب المطبق بجمهورية السودان ، جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية .

ولو ألقينا نظرة على النظام المتبع بالمملكة العربية السعودية لوجدنا أن الشئون البلدية قد تمت إدارتها في وقت سابق بمركزية شديدة، وأن المدن الكبيرة والصغيرة قد خضعت في إدارتها إلى سيطرة الوزارة ورقابتها في وضع الاستراتيجية والمخططات ، وحتى تنفيذ المشروعات . وإن كان الأسلوب المركزي قد يتمتع ببعض المزايا مثل تخصيص الموارد اللازمة كالقوى الوظيفية

المدنية ، أو التجهيزات الأساسية بعدل وانصاف على مستوى المناطق الجغرافية حيث تكون هذه الموارد شحيحة فإن التوجيه المركزي خير وسيلة لضمان أحسن استخدامات لهذه الموارد وجعلها أكثر مرونة ^(١) .

ولكن هذه المزايا لو نظرنا إليها لوجدنا أنها مزايا ظاهرية أكثر مما هي حقيقة وذلك في ظل الخطة التنموية حيث لم يعد الأسلوب المركزي عملياً أو ملائماً حيث تعدت خطة التنمية طاقة أي منظمة مركزية للقيام بمهام الاشراف والرقابة ، وعليه فإن وزارة الشئون البلدية والقروية المناط بها تنفيذ وتطبيق أسلوب الإدارة المحلية تحولت بسرعة إلى النظام اللامركزي وذلك بإعطاء المدن الكبيرة والصغيرة والفروع الإقليمية للوزارة أكبر قدر ممكن من الصلاحيات .

(٢) تداخل الاختصاصات فيما بين التقسيمات التنظيمية اللازمة للمدن والبلديات من جهة وبين أجهزة الخدمات المختلفة من جهة أخرى وضعف التنسيق بينها .

فلو أخذنا على سبيل المثال بعض الخدمات المؤداة لوجدنا أن عملية مياه الصرف تدخل في اختصاصات كثير من أجهزة الخدمات المختلفة كالاسكان ، الزراعة ، الصحة وغيرها وكل منها له تبعيته الإدارية المنفصلة فإذا زدنا على ذلك ضعف التنسيق بينها فمعنى ذلك أن كل مرفق من هذه المرافق سيتناول مشكلة الصرف الصحي من زاوية واحدة فقط دون تأثير ذلك على باقي المرافق الأخرى . ومن جهة أخرى فإن هناك تداخلاً في الاختصاصات داخل الهيكل التنظيمي لبعض المدن والبلديات ذاتها مما سيؤدي : إما إلى توزيع المهام الواحدة على بعض الإدارات ومن ثم فإنه يصعب تحديد المسؤولية وكذا اجراء عملية المتابعة والرقابة .

وفي هذا الشأن نرى تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف الرئيسي للمدن والبلديات ثم تجميع هذه النشاطات المتشابهة في تقسيم تنظيمي محدد يطلق عليه إدارة عامة أو إدارة أو قسم حسب حجم الأعمال ، ثم ترجم هذه النشاطات في شكل اختصاصات ومهام وواجبات ومسؤوليات تسند لموظفين أو عاملين مع تحديد علاقة وظائفهم بالوظائف الأخرى وغالباً ما تدرج هذه الواجبات والمسؤوليات في شكل بطاقة وصف للوظيفة تحدد أبعادها وواجباتها ومسؤولياتها واشترطات شغلها .

(٣) عدم ملائمة بعض الأشكال التنظيمية والاجراءات والأساليب القائمة للتطوير الذي يحدث بالأجهزة :

حيث أن الأخذ بالشكل التنظيمي الجيد والاجراءات والأساليب الإدارية الحديثة لا يعطي دلالة على نجاح التنظيم ، خاصة إذا ما تعارض الأخذ بتلك الاجراءات والأساليب مع التطوير الذي يحدث بالأجهزة المختلفة سواء كان هذا التطوير فنياً يتعلق باستخدام تكنولوجيا جديدة أو بإدخال نظام المكنتة أو نظم المعلومات .

فلا يتصور وجود أعداد كبيرة من الوظائف بموازنة إحدى المدن تزيد على ثلاثين ألفاً من الموظفين والعمال دون استخدام نظام الميكرو فيلم لحفظ

(١) تقرير ماكنزي اترنشيونال (تنظيم ثمو المدن — تطور الادارة) المملكة العربية السعودية . وزارة الشئون البلدية والقروية .

نماذج خدماتهم أو استخدام نظام الحاسب الآلي لتدقيق رواتبهم ومستحققاتهم .

كذلك الحال بالنسبة لاستخدام نظام متكامل للمعلومات يمكن من خلاله استرجاع المعلومات المطلوبة بكل سهولة ويسر .

وقد أوضح التحليل الاستبائي للمدن والبلديات عدم مساهمتها للتطوير الذي يحدث بالنسبة لاستخدامات نظم المعلومات والمكننة والحاسبات الآلية والمصغرات الفيديوية .

(٤) عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل :

وذلك مرجعه لعيوب في الهيكل التنظيمي ، مثل عدم تحديد الاختصاصات تحديداً قاطعاً ، وكذلك الحال بالنسبة لتداخل الاختصاصات وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وبالتالي إهدار مبدأ هام من مبادئ الإدارة العلمية حتى يتعين أن يتفرغ الموظف والعامل لأداء عمل واحد ومتخصص يصل به في النهاية إلى درجة الاتقان والمهارة مع إتاحة الفرصة له لاستخدام الآلات الحديثة المساعدة وتطوير الأساليب والاجراءات المتبعة وتبسيطها . كما أن عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل يرجع إلى تزايد العرض من العمالة على الطلب منها في عدد من المدن والبلديات ، وبالتالي فإن هناك عمالة تتسم بالبطالة المقنعة ، وفي بعض الأحيان سوء توزيع العمالة طبقاً لتخصصاتها في حالة التزام الدولة ذاتها بتعيين العاملين وإيجاد فرص العمل أمامهم .

(٥) زيادة نطاق الاشراف أو إعداد المرءوسين الذين يشرف عليهم الرئيس :

ويدل ذلك على المركزية الشديدة وعدم الميل لإنشاء تقسيمات تنظيمية جديدة حيث أن المسؤولية الاشرافية للرئيس تكون في حدود معينة فإذا زاد نطاق الاشراف عن هذا الحد تصبح المسؤولية الاشرافية ناقصة أو مبتورة . ويتوقف تحديد نطاق الاشراف على مقدرة الرئيس الاشرافية والمستوى التعليمي ومستوى أداء المرءوسين ونوع العمل ومدى حاجة المرءوسين للاشراف والمراجعة ونوعها . بمعنى هل العمل المؤدى يحتاج إلى إشراف عام ، أو إشراف مباشر ، أو توجيه عام وما نوع المراجعة هل هي مراجعة تفصيلية أم مراجعة عامة ، أم مراجعة جزئية ؟ .

فإذا قيس نطاق الاشراف ووجد أنه كبير وفوق طاقة الرئيس فإنه يجب الرجوع إلى الأصول العلمية للتنظيم التي تقضي : إما بإعادة النظر في الهيكل التنظيمي وذلك بإحداث تقسيمات تنظيمية جديدة يوكل إليها بعض المهام المتخصصة والتكاملة بحيث لا يتم التوسع في احداث تقسيمات وهمية دون دراسة واعية متأنية بغرض انشاء وظائف رئاسية أو اشرافية أو العمل على أن يفوض الرئيس جزءاً من سلطاته لمن يليه في المستوى الاشرافي وبالتالي يقل حجم نطاق الاشراف للرئيس الأعلى وتكون فرصة أكبر لإعداد طبقة جديدة من المديرين والمشرفين ، على أنه إذا فوض الرئيس الأعلى جزءاً من سلطاته فإن هذا لا يعني تفويض ذلك القدر المتساوي من المسؤولية ، بل يظل الرئيس مسؤولاً عن أعمال ونتائج أعمال من فوضه .

ثالثاً : مشكلات تتعلق بالقوى البشرية :

١ — البطالة المقنعة في بعض الوحدات مقابل عجز في الوحدات الأخرى :

نتيجة لتبني الدول العربية إيجاد فرص عمل لخريجي الجامعات والمعاهد ومراكز التدريب وغيرها ونظراً لوفرة بعض التخصصات مقابل عجز في بعض التخصصات الفنية الأخرى نجد أن توزيع العمالة دون مراعاة شروط شغل الوظائف قد أدى إلى ما يسمى بالبطالة المقنعة حيث يتم توزيع العاملين على تقسيمات تنظيمية ذات حجم عمل ثابت ، وبالتالي يصبح عدد من العاملين دون عمل أو يؤدي أعمالاً بسيطة أو أعمالاً لا صلة لها بتخصصاتهم المختلفة ، وغالباً ما نجد أن خريجي المدارس والكليات النظرية في كثير من المصالح أو فروعها بالمدن والبلديات يشكلون نسبة كبيرة من البطالة المقنعة ، يقابلها في الجانب الآخر عجز كبير في التخصصات التي تتطلب معارف وقدرات متخصصة كالطب والهندسة وغيرها .

ولتلافي تلك البطالة المقنعة وتحويلها إلى عمالة منتجة فإنه يتعين إعادة توزيع تلك العمالة طبقاً لقياس أعباء الوظيفة التي يمكن ترجمتها إلى معدلات أداء قياسية ثم إلى مقررات وظيفية بمعنى أن هذا العمل أو العبء يمكن أن يقوم به عدد معين من العاملين بمستويات إدارية معينة ، ثم تتم إعادة توزيع العمالة الزائدة على الوحدات الإدارية التي تعاني نقصاً فيها .

كما أن هناك ملاحظة أخرى وهي النقص الواضح في بعض التخصصات في المدن والبلديات وهذا ناتج عن عزوف تلك التخصصات عن العمل في المدن الصغيرة أو حتى الكبيرة وميلهم للعمل بالمصالح الكبرى والوزارات وعواصم الدولة ، ولتشجيع هؤلاء العاملين فإنه يمكن وضع نظام للحوافز يكفل تشجيعهم على الالتحاق بالوظائف المطلوبة بالمحليات .

٢ — بعض الظواهر الاجتماعية :

مثال ذلك انصراف كثير من الأيدي العاملة الفنية المدربة عن الالتحاق بالعمل الحكومي وذلك لضعف الأجر الممنوح ، كما يلاحظ عدم التفرغ الفعلي لأداء مهام الوظيفة حيث يتولى كثير من العاملين في المحليات مزاوله أعمال أخرى تجارية وصناعية رغم حظر قوانين التوظيف في الدول الأعضاء ذلك العمل .

ولتشجيع الأيدي العاملة المدربة على الالتحاق بالوظائف الحكومية فإنه يوصي بمنح حوافز وزيادة مرتباتهم وربطهم أكثر بوظائفهم وتقوية الصلة والعلاقات الانسانية بينهم وبين الرؤساء وإيجاد شعور الانتماء للجهة التي يعملون فيها .

٣ — نقص التدريب سواء للمرءوسين أو الرؤساء :

وذلك بالنسبة للمستويات الادارية الثلاث الادارة العليا ، الادارة الوسطى ، الادارة التنفيذية ، ويجب الاهتمام بالتدريب بنوعيه الفني والاداري .

٤ - انخفاض وضعف الحوافز والمكافآت :

حيث يتبين ضعف الحافز والمكافآت قياساً بالرواتب عموماً ، والمعروف أن الدوافع شيء داخلي يكمن في داخل النفس البشرية ، ولذا فإن الحافز هو المثير الخارجي لاشباع هذا الدافع . وسواء أكان الحافز مادياً أو معنوياً فإنه يدفع الانسان للعمل والتفاني في أداء الواجب .

٥ - عدم إعطاء الرئيس الوقت الكافي لأعمال التخطيط :

حيث ينغمس الرئيس في مزاولة أعمال تنفيذية إما لضيق الوقت أو التمسك بالمركزية الشديدة وعدم تفويض جزء من اختصاصاته لمؤسسه ، في حين أن هناك أعمالاً هامة يجب أن يقوم بها الرئيس الأعلى وتعلق بالنواحي الاستراتيجية والتخطيطية وكذا نواحي المتابعة والرقابة على التنفيذ ، والاستفادة من خبرات الرئيس في التخطيط والرقابة يجب أن يفوض جزءاً من اختصاصاته للمؤسسين على أن يتوفر له الوقت اللازم للتخطيط والتوجيه والتنسيق والرقابة .

رابعاً : مشكلات تتعلق بالمشاركة المحلية

وذلك لاهتمام المواطنين عن المشاركة الوطنية في التنمية المحلية وقلة حجم هذه المشاركة .

ويرجع ذلك إلى اختلاف مفهوم الإدارة لدى المواطنين ، فإذا نظرنا للإدارة على أنها « السلطة » فسوف نجد ظهور العلاقات التي تأخذ الصفة الرسمية الروتينية الجامدة ، ويعزف المواطنون عن المشاركة المحلية ، ويرجع ذلك المفهوم عن الإدارة إلى عوامل تاريخية مثل الخضوع للاستعمار فترات طويلة ، أو لعوامل تنظيمية مثل ممارسة أسلوب اداري يتصف بالتركيز والمركزية الشديدة ، أو لعوامل طبيعية كحدوث كوارث أو مشاكل تستدعي ممارسة الإدارة لصلاحيات أو سلطات استثنائية .

وقد آن الأوان لتأصيل المشاركة المحلية في كل مراحل العملية الادارية ابتداء من التخطيط والتنفيذ والرقابة العامة ، حيث أن المواطنين هم المستفيدون من الخدمات التي تقدم وهم أيضاً مصدر تمويل الخطة التنموية سواء في صورة ضرائب أو رسوم أو جهد مبذول .

خامساً : مشكلات تتعلق بنقص الامكانيات المادية :

حيث يتضح أن الامكانيات المادية المتاحة في كافة الخدمات أقل بكثير مما ينبغي .

(د)

بعض مقومات نجاح التنظيم الاداري في البلديات
وبعض نتائج وتوصيات لتطوير أساليب التنظيم الاداري
في حل مشاكله التطبيقية بالمحليات

سبقت الإشارة في الفصل الأول إلى ماهية التنظيم وبعض المفاهيم التي تناولته وعناصره المختلفة ، ثم عرض لفائدة التنظيم وأشكاله وطرقه وتناولنا

بالتفصيل التركيز على المبادئ والأسس العلمية للتنظيم التي يجب مراعاتها عند إعداد التنظيم . وتناولنا في الفصل الثاني وظيفة التنظيم في قطاع البلديات باعتباره منظمة لها مقوماتها الأساسية ، وعرضنا للتنظيم ومراحل العملية الادارية باعتباره مرحلة من مراحل العملية الادارية ، ولأهمية العوامل البيئية وتأثيرها بالتنظيم فقد تناولناها بشيء من التفصيل ، وتطرقنا للجوانب باعتبارها وسيلة تنظيمية هامة بالمحليات وفي نهاية الفصل الثاني تناولنا المشاركة المحلية في اتخاذ القرارات على مستوى المحليات بشيء من التفصيل نظراً لأهميتها حيث تعد مشاركة المواطنين الفعالة سنداً للتنظيم تؤثر وتتأثر به . وتطرق الفصل الثالث إلى تبويب وتصنيف المشكلات التنظيمية طبقاً لما أسفر عنه البحث الاستبائي الذي صممه (المعهد العربي لانماء المدن) وأرسل لـ (٢١٨) مدينة حيث أمكن تحليل المشكلات بعد تبويبها وتصنيفها إلى رموز الموضوعات التالية :

- مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين .
- مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي .
- مشكلات تتعلق بالقوى البشرية .
- مشكلات تتعلق بالمشاركة المحلية .
- مشكلات تتعلق بنقص الامكانيات .

ونورد فيما يلي بعض مقومات نجاح التنظيم الاداري في البلديات ، وبعض نتائج وتوصيات لتطوير أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكل التطبيق في المحليات :

أولاً : فيما يتعلق بالنظم والقوانين :

١ — إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة الجامدة بشكل يساهم وعي المواطنين واحتياجاتهم والأخذ بأسباب الحضارة الحديثة ، مع تبسيط إجراءات التنفيذ ودراسة طرق واجراءات العمل في كل وحدة وتطويرها وإدخال المكننة والآلات المساعدة .

٢ — إتاحة المجال للجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحوث ورجال الفكر والقانون وعلماء الإدارة لاعداد الدراسات البيئية المقارنة لإدارة المحليات بحيث تهتم تلك الدراسات والبحوث المقارنة بإدارة المحليات في الدول المتقدمة والدول النامية وتجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال واقتراح نمط يراعى ظروف بيئتنا العربية والاسلامية دون استيراد أو تطبيق نماذج وأوضاع أجنبية غريبة عن واقعنا .

٣ — التركيز على الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للنظم والقوانين الصادرة بالدول العربية والاسلامية دون أن يطغى أي مصدر آخر من مصادر القانون الوضعي أو يتعارض مع أحكامها .

ثانياً : فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي :

١ — إعداد الدراسات والبحوث على المستويين المركزي والمحلي بالنسبة للهيكل التنظيمي واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب وحل المشكلات الناشئة عنها .

- ٢ — باعتبار الادارة عملاً جماعياً فإن الأمر يقتضي تأمين مستوى من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي وبشكل يضمن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين بها سواء أكان ذلك على المستوى المركزي أو المحلي .
- ٣ — إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعاً للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .
- ٤ — تحديد التقسيمات التنظيمية داخل الوحدات الادارية بشكل يتلاءم والمهام الملقاة على عاتقها دون تضخيم وهي لتلك التقسيمات .

- ٥ — التوسع في تطبيق نظام اللامركزية وذلك بمنح المدن والبلديات صلاحيات أكبر في ادارة شئونها .

ثالثاً : فيما يتعلق بالقوى البشرية :

- ١ — الاهتمام بالانسان باعتباره محور التنظيم أساسه وغايته وهدفه سواء أكان ذلك في ظل نظريات الادارة التقليدية أو الحديثة . والتنظيم طبقاً للنظريات الحديثة يعطى السلوك الفردي ثقلًا كبيراً باعتبار السلوك الفردي هو موجه الفرد الذي يتخذ في النهاية القرارات المؤثرة على المنظمة . ويبدأ الاهتمام بالفرد منذ اختياره لشغل الوظيفة وطوال حياته الوظيفية والتغيرات التي تطرأ عليها من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل المواهب ، أو الترقية وشغل المناصب المتدرجة إلى أن تنتهي حياته الوظيفية .

- ٢ — تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة لتأدية المهام والخدمات المطلوبة بالمحليات ، والنظر في إعادة توزيع العمالة الزائدة عن الحاجة بالمصالح الأخرى أو إعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات الندرة .

- ٣ — وضع مواصفات محددة لكل وظيفة تتضمن تحديد مساهماتها ووصفها العام والواجبات والمسؤوليات والمهام الملقاة على عاتق شاغل الوظيفة ، ثم الاشتراطات اللازمة لشغل الوظيفة من حيث مستوى ونوع التأهيل العلمي والخبرة العملية في مجال عمل شاغل الوظيفة والتدريب والرخص والاجازات ، ثم التقييم الموضوعي لأداء شاغلها .

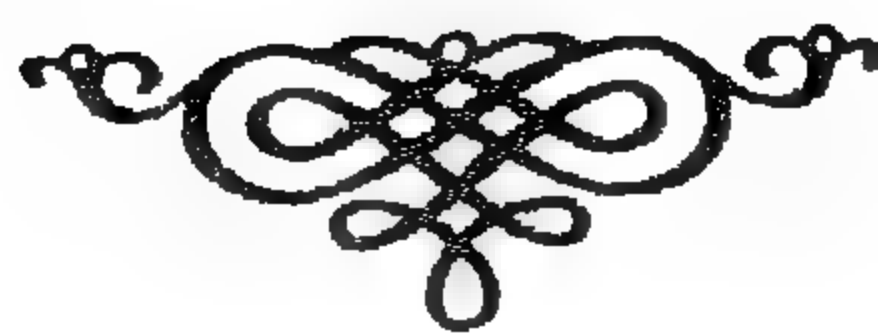
- ٤ — التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطاً أساسياً يجب توافره فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .
- ٥ — الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كمأ ونوعاً ، وذلك باعتبار الحافز هو المثير الخارجي للدافع البشري وحفزه على تفجير طاقاته وهممه .

رابعاً : فيما يتعلق بالمشاركة المحلية :

- ١ — التأكيد على عنصر المشاركة المحلية في كل مراحل العملية الادارية حيث أن المواطنين هم المستفيدون من كافة الخدمات التي تقدم بالمحليات ، اضافة إلى أنهم مصدر تمويل الخطة التنموية .
- ٢ — تأمين التمويل اللازم لوحدات الادارة المحلية مع إعادة النظر في اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث يراعى في تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها والكثافة السكانية ومساحة الأراضي .
- ٣ — توزيع الاستثمارات المقررة للمدن والبلديات بحيث تنال كل وحدة نصيباً عادلاً من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .
- ٤ — زيادة سلطة المجالس المحلية والبلدية في إدارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعية لادارة الاقتصاد القومي مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية .

خامساً : فيما يتعلق بنقص الامكانيات :

- يتعين التوزيع الجيد لموازنة المحليات ما بين أوجه الانفاق المختلفة مع الأخذ في الحسبان الاستعانة بأحدث ما توفر من وسائل حديثة مساعدة سواء في مجال الانتاج بأنواعه المختلفة (زراعي — صناعي — استخراجي) أو حتى في المجال الاداري من استخدام نظم الحاسبات الآلية والمصغرات الفيلمية ومراكز المعلومات المطورة . هذا وفي كل الأحوال يتعين التركيز على نظام جيد يكفل المتابعة لسير الخطط التنموية في المحليات .



محددات عملية التنظيم الإداري وتكييفها على مستوى التنظيم المحلي

للدكتور عبد المعطي عساف

د / نزيه الأيوبي إلى أن مشكلة الإدارة المصرية كانت من أهم عوائق التنمية في الخطط الخمسية المصرية^(١).

كما تشير تقارير عن استراتيجية التنمية في الأردن إلى أنه لا يمكن أن تتم التنمية دون وجود الجهاز الإداري القادر على التخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات الإنمائية^(٢).

وفي دراسة أجراها Hignnis بهدف تحديد المتغيرات الأساسية المحددة للنمو في بعض الدول النامية، لم يؤكد على الطبيعة الاستراتيجية للإدارة ودورها الإنمائي فحسب، بل واعتبرها بمثابة العامل الاستراتيجي الوحيد الذي يمثل عنق الزجاجة «أساس الاختناقات بالنسبة للتنمية فيها»^(٣).

وقد قام الباحث بدراسة لمتغيرات عملية التنمية في البلاد العربية فوجد أن متغير الإدارة والتنظيم يتمتع من الناحية المطلقة بأهمية عالية حيث كانت في المتوسط العام (٤،١) بينما الدرجة المثالية أو المطلقة كانت تعادل (٥). أما من حيث الأهمية النسبية بالمقارنة مع المتغيرات الأخرى (وهي حسب ما حددناه في الدراسة كانت أحد عشر متغيراً)، فقد تمتع هذا المتغير بالمرتبة السادسة في المتوسط العام.

وباختصار كما يقول «والدو» مؤكداً هذه الأهمية، أن العمليات الإدارية أصبحت تحيط بالمجتمع والناس من كافة الجوانب تقريباً بدءاً من

إن التضخم والتعقيد الذي يميز وظيفة الدولة المعاصرة، يضاعف ويعقد وظيفة الإدارة العامة والمحلية فيها، بصورة تجعلها وظيفة إنمائية بالدرجة الأولى، الأمر الذي يجعل العمل على المستوى المحلي عملاً شاقاً ومعقداً، وبالقدر الذي يفرض مجموعة من المقتضيات اللازمة لتطوير هذا العمل وتنشيطه بما يؤهله لمواجهة أية ظروف جديدة أو متجددة، ولمعالجة أي مشكلات ترتبت أو يمكن أن تترتب خلال حركة التغير المستمرة على هذا المستوى.

ويقع على رأس هذه المقتضيات، مطلب التنظيم الإداري، باعتباره متغيراً أساسياً لعملية التطوير أو التنمية، لا على المستوى المحلي فحسب، بل وعلى المستوى المركزي بالدرجة الأولى.

ولابرز هذه الأهمية، تشير مختلف الدراسات والتقارير التي تعرضت لبحث العلاقة بين ظاهرة الإدارة والتنظيم وبين ظاهرة التنمية والتطوير إلى أن هذه العلاقة حتمية وشاملة حيث أن الإدارة والتنظيم يلعبان دوراً يتعلق بالتنمية برمتها، بدءاً من عمليات تخطيطها، ومروراً بتنفيذها ومتابعتها، وانتهاءً بفهم وتقييم آثارها وقياس نتائجها^(٤).

وإن مختلف الدول التي أصبحت تخطط لعملياتها الإنمائية أصبحت تولي مشكلة التخلف الإداري دوراً كبيراً، وتعتبرها الأساس في تعطيل المساعي المبذولة، وفي الحيلولة دون تحقيق الأهداف المرجوة^(٥)، فيشير

(١) لاحظ: حلمي السعيد: «التنظيم الأعلى للدولة في الدول النامية»، مجلة الإدارة عدد ٣، مجلد ٢، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٥.

Fred, W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, (Houghton Mifflin Co. Boston. 1964). pp. 244, 245.

2. Irving Swardlo (ed.), *Development Administration: Concepts and Problems*, (Syracuse University Press, 1963), pp. 108, 109.

3. Al-Ayubi Nazih N., *Bureaucratic Evolution and Political Development*, Egypt 1952 - 1970. Ph. D. Thesis, (University of Oxford, 1975), p. 244.

(٤) المملكة الأردنية الهاشمية، المجلس القومي للتخطيط، خطة التنمية الخمسية، ١٩٧٦ — ١٩٨٠، ص ٢٤.

5. Higgins, B., *Economic Development*, (Central Book Dept - Allahabad, 1972), p. 81.

المسائل الأساسية المتعلقة بالمأكل والمشرب ، وانتهاء بالنشاطات أو المسائل الذهنية المعقدة أو الأمور الفرعية والكمالية ، وبالقدر الذي جعل الادارة على صلة بكافة جوانب الحياة العامة ، شئنا ذلك أم أبينا ، على حد تعبيره^(١) .

وما تجدر الاشارة إليه أن تأكيد أهمية الادارة والتنظيم في مجال التنمية لا يعني تحقيق عملية التنمية فعلا ، فالأصل يكمن في الممارسة من جهة ، وفي القدرة على الممارسة والكفاءة في ذلك من جهة أخرى ، ومن هنا يكون للمحددات المعتمدة من قبل جهات السلطة في المجتمع المعني أهمية أساسية في تحقيق الأهداف المرجوة .

٩ — **محددات عملية التنظيم** : وتعني تلك الشروط التي يتم مراعاتها أثناء القيام بالعمليات التنظيمية المختلفة ، وأهمها :

المحددات التقليدية (محدّدات فنية) :

لقد درجت معظم الدراسات والأبحاث التي تمت في حقل الادارة والتنظيم على تعريف الادارة باعتبارها أداة تنفيذ السياسة العامة للجهاز الذي تتولاه ، واعتبار التنظيم كأحد الوظائف والعمليات التي تقوم بها الادارة لتسهيل لنفسها إنجاز مهامها وممارسة دورها المنوط بها .

وقد برزت خلال ذلك بعض المحددات الأساسية التي كان يفترض احترامها والعمل من خلالها أثناء أي عمليات إدارية أو تنظيمية ، وأهم هذه المحددات^(٢) .

أولاً : **الغاية العليا للادارة والتنظيم** وتتراوح بين المحددات الفرعية التالية :

- ١ — **الكفاية الادارية** ، ويقصد بها تحقيق الأهداف المطلوبة بالكمية وبالجودة وفي الزمن وبالتكلفة المطلوبة .
- ٢ — **الكفاءة الادارية** ، ويقصد بها تحقيق الأهداف المطلوبة بأكبر كمية ممكنة ، وبأفضل جودة ، وفي أقصر وقت ، وبأقل تكلفة .
- ٣ — **الفاعلية الادارية** ، ويقصد بها تحقيق الاهداف المطلوبة بغض النظر عن الشروط الأخرى ، وخاصة ما تعلق منها بشرطي الزمن والتكلفة « وبالذات شرط التكلفة » .
- ٤ — **الفعالية الادارية** ، ويقصد الباحث بها أنها تساوي الكفاءة الادارية « التي تتضمن الكفاية » إضافة إلى شرطين جوهريين يعتمد على تحقيقها بناء المنظمة المعنية وحيويتها ، وهما :

● **شرط القدرة على الابتكار والابداع** مما يضمن تزويد المنظمة المعنية ببطاقات التجديد والابداع والتطوير والاستمرارية أمام حركة التطور العامة في البيئة العامة من حولها .

● **شرط التجانس بين أهداف المنظمة المعنية وبين أهداف العاملين في إطارها من جهة ، وبين أهداف المجتمع التي تعتبر جزءاً منه من جهة أخرى ، وذلك حتى يتأكد دور الوحدة الادارية المعنية في اطار المسؤولية العامة .**

ومن هنا ، فإننا نعتبر أن المفهوم الأخير مفهوم جامع وشامل لأهم ما في المفاهيم السابقة ، مما يبرزه كمحدد رئيسي لعمليات الادارة والتنظيم .

ثانياً : القانونية ، وتعني ضرورة أن تتم عمليات الادارة والتنظيم تبعاً للنصوص القانونية التي يتم وضعها لذلك ، ضماناً لشرعيتها وشرعية أعمالها .

وكما يلاحظ ، فإن هذه المحددات تفترض في الادارة أو التنظيم أن تكون قائمة على أساس رشيد ومنطقي حيث يتم من خلاله ترجيح الاعتبارات الفنية أو المهنية على أية اعتبارات أخرى إذا ما حدث تعارض بينهما . وفي ذلك انسجام مع منطق المدرسة التقليدية في حقل الادارة .

ومن هنا ، تصبح الجهات التشريعية المنوط بها أمر وضع القوانين المنظمة للادارة ، مطالبة بمراعاة بعض أهم الجوانب الفنية ، بحيث تأتي النصوص القانونية متلائمة ما أمكن مع مقتضيات الفعالية ومع ظروف الواقع العام ومتطلبات تطورها .

المحددات الحديثة (المحددات السياسية) :

رغم استقرار الادارات والمنظمات المختلفة على العمل من خلال هذه القواعد والمحددات الفنية ، وخاصة ما يتعلق بالمنظمات الأكثر عراقة التي تتميز بها المجتمعات الصناعية ، إلا أن السنوات الأخيرة قد شهدت بعض التحولات ضمن ما سمي في الفقه الاداري الأمريكي « بالادارة العامة الجديدة » ، ومفاد هذا التحول بروز بعض المحددات الجديدة للادارة والتنظيم ، وتتمثل في^(٣) :

أولاً : **العدالة الاجتماعية** ، وذلك تأكيداً لمبادئ ومواثيق حقوق الانسان الأساسية القائمة على أساس عدم التمييز القومي أو العرقي أو الطائفي أو الطبقي ووجوب احترام هذه القاعدة أثناء عمليات التنظيم المختلفة ، ومن

1. Waldo, Dwight (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration*, (Mc. Graw Hill Book Co., N.Y. 1953), p. 2.

(٢) مما تجدر الاشارة اليه أن معظم المراجع الأساسية تتحدث عن هذه المحددات بشكل أو بآخر ، ويتركز الحديث بالدرجة الأساسية حول الكفاية الادارية ، إلا أن تعدد المفاهيم وتعدد مضامينها استوجب هنا هذا التفصيل بغرض الايضاح وإبراز الفعالية كمحدد جوهري شامل في هذا البيان ، لاحظ :

— Raymond, S.B Knowles, *Modern Management in local Government*, (Unwin Brothers, Ltd. London, 1977), pp. 9-12.

— Larry B. Hill and F. Ted, Herbert, *Essentials of Public Administration*, (Wadworth Inc. California, 1979), p.458.

— Karen Legge and Enid Mumford (eds.), *Designing Organizations for Satisfaction and Efficiency*, (Gower Press, 1978, London).

3. Frank Marini (ed.), *Toward a New public Administration*; (scranton, penn: Chandler, 1971).

الأمثلة على ذلك ، عدم التمييز بين الوظائف أو الدرجات أو المرتبات أو غيرها من الزايات بالنسبة للأعمال المتجانسة أو المتناظرة في الأجهزة أو الوحدات المختلفة .

ثانياً : الديمقراطية : بمعنى أن تنقيد الادارة باعتبارات ومقتضيات الحياة الديمقراطية العامة ، وخاصة ما يتعلق بعمليات التمثيل لفئات المجتمع المختلفة في أجهزة الادارة دون تمييز ، إضافة إلى إعطاء المشاركة الشعبية والرقابة الشعبية دورها في العملية الادارية والتنظيمية ^(١) ومفاد هذا المحدد أن تصير أجهزة الادارة بمثابة المرآة التي تنعكس عليها صورة المجتمع الحقيقية .

وما تجدر ملاحظته هنا ، أن عمليات الادارة والتنظيم ستواجه تبعاً لهذه الأوضاع ازدواجية حقيقية ، فهي من ناحية أولى ، وطبقاً للمحددات التقليدية ، تستهدف تحقيق الفعالية ، وذلك ضرورة علمية وانمائية ، إلا أنها من ناحية أخرى تنصرف في اهتماماتها إلى ما هو أقرب إلى الوظيفة السياسية الأمر الذي قد يجرها خارج حدود الفعالية . كذلك فإنه يمكن ملاحظة ازدواجية أخرى سينصب عليها اهتمامنا وهي ازدواجية الاتجاهات المركزية تأكيداً لبعض شروط الفعالية والاتجاهات اللامركزية تأكيداً لمثل هذه الشروط السياسية .

ونحن في هذا السياق لا نريد أن نسرف في مناقشة هذه الاتجاهات الجديدة ، ونكتفي بالتأكيد على أن جوهر ظاهرة الادارة والتنظيم وغايتها العليا يتمثل في تحقيق الفعالية ، انه جوهر فني ذو طابع تخصصي بالدرجة الأولى ، وأن تلون الادارة أو التنظيم بلون سياسي أحياناً لا يعطي الادارة الفرصة أن تلعب الدور السياسي نيابة عن المؤسسات السياسية الأخرى . وهذا يعني أن تحقيق اعتبارات العدالة الاجتماعية والاعتبارات الديمقراطية ، يعتبر مسئولية الجهات والمؤسسات السياسية ، وما على الادارة من هذه الناحية سوى تنفيذ مجموعة السياسات العامة المرسومة كما هي بفعالية ، وربما تملك القدرة أو الحق على ابداء المشورة في ذلك أحياناً . أما أن تصير الادارة مسئولة عن تحقيق ذلك بإبرازه واضحاً في هياكلها وممارساتها فذلك أمر قد يتتالى مع محددات الفعالية المطلوبة ، وبالتالي قد يصير معطلاً للحركة الانمائية العامة ^(٢) .

إضافة إلى ذلك ، فإن تقمص الادارة لهذا الدور السياسي قد يؤدي بها إلى أن تصير ادارة غير محايدة سياسياً ، وهذا يتتالى مع مطلب الفعالية الذي يفترض حيادية الادارة سياسياً إزاء السلطة السياسية ، وذلك في الوقت الذي قد يبرزها على أنها غير متميزة اجتماعياً حيث أن تدخلها لا يكون ، وهي تسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية ، معبراً عن التحيز ، بل يكون على عكس ذلك بهدف التعبير عن كافة الفئات ومصالحها دون تمييز وفي ذلك انسجام مع بعض شروط الفعالية المشار إليها لتحقيق الأهداف العامة وتوحيدها ، وإن كان يتناقض مع بعض الشروط الأخرى للفعالية (تحقيق الكفاءة) ذات الصلة الفنية .

المحددات الفعلية (المحددات الطائفية) :

إضافة الى ما سبق بيانه فإنه يلاحظ أن هناك بعض المحددات الأساسية التي تبرز بحكم الأمر الواقع في كثير من الأحيان ، رغم أنها من الناحية الفقهية غير مطلوبة وغير مرغوب فيها نظراً لما تقدمه من اعتبارات قد تتناقض مع صفة العمومية التي تتميز بها أعمال الادارة ووظائفها . واهم هذه المحددات :

أولاً : الولاء السياسي ، وهذا يعني أن تخضع عمليات الادارة والتنظيم للاعتبارات « السياسية الخاصة » فتتلون بلون السلطة السياسية القائمة (أشخاصاً أو أحزاباً) وأن تصير عناصرها هي العناصر الموالية لأشخاص السلطة . ومن هنا تبرز بعض السمات القديمة التي كانت تظهر ضمن ما كان يسمى في الولايات المتحدة « بنظام الأسلوب أو نظام الغنائم » ، رغم اختلاف الأساليب التي تؤدي الى تطبيق هذا النظام ، وهي في أغلب الحالات أساليب القسر والاكراه في معظم البلدان النامية ، نظراً لأن عمليات تبادل مراكز السلطة السريعة لا تتم إلا عن هذا الطريق في أغلب الحالات ، فتنعكس على الادارة بنفس الأسلوب .

ثانياً : الايديولوجية ، وتعني ضرورة أن يلتزم العاملون في الادارة بأيديولوجية معينة كأساس يوحد اهتماماتهم وأهدافهم ، كما أن ذلك يفترض أن يتم اخضاع عمليات الادارة والتنظيم لتلك الايديولوجية التي هي غالباً أيديولوجية السلطة الحاكمة . وذلك كأن لا يتم مثلاً تعيين بعض الأشخاص الذين توجد لديهم اهتمامات ايديولوجية تتعارض مع الايديولوجية السائدة ، وكذلك حال الأشخاص الذين لا توجد لديهم أية اهتمامات ايديولوجية .

وبملاحظة هذين المحددين يمكن اعتبارهما من أكثر المحددات التي تهدد الادارة ، وخاصة من حيث تناقضهما مع متطلبات الفعالية ، وذلك لأن حرص أشخاص السلطة السياسية على أن يكون أشخاص الادارة مواليين لهم ولأيديولوجيتهم قد يدفعهم إلى استبدال ذوي الكفاءة والخبرة بذوي الولاء السياسي ، وهذه هي المشكلة الحقيقية التي تعانيها معظم أجهزة الادارة في المجتمعات النامية بشكل عام ، وغالباً ما يعود هذا الأمر إلى حالات عدم الاستقرار السياسي ، وعدم ترسيخ تقاليد العمل السياسي الذي يضمن التبدل الطبيعي ، أو الديمقراطي ، لأشخاص السلطة .

صحيح أن على أشخاص الادارة أن يلتزموا بمجمل السياسات العامة ، وأن يتمتعوا بقدر من الانثناء العام للمصالح العامة القومية ، إلا أن هذا يجب أن لا يمنع أن تكون لهم آراؤهم واتجاهاتهم الخاصة المختلفة عن مشيئة المركز ، شريطة ألا يحول ذلك دون توحيدهم في إطار وظائفهم العامة ، أو دون التزامهم بضرورة أدائها بفعالية . ومن هنا يفترض أن تكون الحدود واضحة بين الوظيفة العامة ، وبين السياسة العامة ، وبين الايديولوجية العامة .

(١) المرجع السابق .

(٢) تكاد أن تتفق كافة النظم الادارية حول هذه النتيجة بغض النظر عن الاختلافات الايديولوجية أو السياسية بينها . لاحظ :

— Marshall Dimock, and Gladay's Dimock, **Public Administration**, (3ed. N.Y. 1964). p.77.

— Herbert Kaufman, **The Administrative Function**, (**International Encyclopedia of Social Science**), pp. 65,66.

أثر المحددات المختلفة على التنظيم المحلي :

التمايز بين ظروف العمل المركزي وظروف العمل المحلي :

قد يبدو للوهلة الأولى أن العمل على المستوى المحلي لا يختلف عن نظيره على المستوى المركزي ، وبالتالي فإنه قد يكون تأثره بالمحددات المختلفة بنفس الدرجة . والحقيقة أن هنالك بعض نقاط الاختلاف الأساسية من هذه الناحية ، ويفترض اللام بها قبل الانصراف لبحث أثر المحددات المختلفة على المستوى المحلي ، وهي ^(١) :

أولاً : أن العمل على مستوى الإدارة المركزية لا يعكس ازدواجية السلطتين السياسية والإدارية ، ويبدو ذلك واضحاً سواء من الناحية البنوية ، حيث تتمثل السلطة السياسية في أجهزة التشريع (أو ما يقوم مقامها كمجالس قيادة الثورة .. الخ) ، وفي أجهزة رسم السياسة التنفيذية العليا (مجلس الوزراء) ، بينما تتمثل السلطة الإدارية في أجهزة الإدارة ومؤسساتها البيروقراطية المختلفة . أو من الناحية الوظيفية حيث تتركز وظيفة الإدارة المركزية في تنفيذ السياسة العامة التي تضعها أجهزة السلطة السياسية ، وذلك ضمن المحددات الفنية اللازمة لضمان فعالية الأداء . وأن أية ممارسات للإدارة خارج هذا الإطار تبقى ممارسات ثانوية ، ولا تعدى في أحسن الحالات وظيفة المستشار عند رسم السياسة العامة ^(٢) .

أما العمل على المستوى المحلي فيتضمن هذه الازدواجية غالباً ، وخاصة ضمن الحالات التي تتمتع فيها الإدارات (الأجهزة) المحلية باستقلالية عالية ترقى بها إلى الوضعيات المسماة « حكم محلي » ، حيث تجمع هيئات الحكم المحلي (المجالس المحلية) ، في هذه الحالات ، بين الصفتين السياسية والإدارية ، ويكون ذلك باعتبارها مختارة بالاقتراع المباشر من قبل المواطنين المحليين ، كما تكون مشغولة عن وضع السياسات المحلية وتنفيذها .

ثانياً : إزاء ما سبق ، فإن مطلب الحيادية السياسية والإدارية الذي تطالب به الأجهزة المركزية (حيادية السلطة إزاء الإدارة وحيادية الإدارة إزاء السلطة السياسية) لا يكون مطلباً ملحاً بنفس الدرجة على المستوى المحلي ، الأمر الذي يبرز عمليات الإدارة والتنظيم على هذا المستوى كعمليات معقدة تختلط فيها الاعتبارات الفنية ومحدداتها (الفعالية) ، بالاعتبارات السياسية ومحدداتها (العدالة الاجتماعية والديمقراطية) ، ويصير مطلب تحديد نقاط التوازن بين هذه الاعتبارات هدفاً استراتيجياً لا بد من السعي لتحقيقه .

ثالثاً : إن امتزاج الاعتبارات السياسية والإدارية على المستوى المحلي لا يخلق مبرراً لبروز المحددات الطائفية (الفئوية) لتصير عاملاً مهماً على المستوى المحلي ، وخاصة بالنسبة للمستويات المحلية الدنيا ، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة للأجهزة المركزية حيث تظل عرضة للتأثر بهذه المحددات طالما أن المناخ العام لم يتحول عنها ، وطالما أن المجتمع السياسي يعاين حالات من عدم الاستقرار ، هذا مع ملاحظة أن الأمر الواقع قد يعكس في حالات كثيرة ، خلاف هذا التصور على المستوى المحلي ، وخاصة إذا كان التنافس بين القوى السياسية كبيراً ، وبالفرد الذي تبرز فيه كل قوة ضمن فرضية أنها هي القوة الوحيدة الممثلة لحاجات الناس وطموحاتهم ، وبالتالي فإنها تفترض أن تحل محل كافة القوى الأخرى مركزياً ومحلياً ، لا أن تتعايش معها ضمن أسلوب معين من أساليب العمل الديمقراطي ، ويبدو هذا الوضع واضحاً في معظم المجتمعات النامية والعربية .

التكيفات الفقهية : مع دراسة في النظم العربية :

في ظل الفهم السابق لطبيعة العمل على المستوى المحلي تصير مهمة البحث عن نقاط للتوازن بين الاعتبارات والمحددات المختلفة مهمة أساسية أمام الفقه الإداري ، ومتابعة أهم ما قيل في هذا المجال ، فإنه يمكن التوصل إلى النتائج الأساسية التالية :

— ما يتعلق بالتقسيمات الإدارية المحلية :

لا يوجد اهتمام كبير من قبل الفقه الإداري بموضوع التقسيمات الإدارية ، وذلك رغم حساسية هذا الموضوع وأهميته من الناحية الفعلية والعملية ، وبالتالي فإننا نجد معظم المساهمات الفقهية تنصرف إلى دراسة العناصر التنظيمية الأخرى تاركة هذا الموضوع طي الإهمال ^(٣) .

ونحن في هذا السياق إذ نؤكد على أهميته ، فإننا نرى أن سياسة أحداث التقسيمات الإدارية لا بد أن تتلون بالمحددات السابقة . صحيح أن للاعتبارات الإقليمية ، وطبيعة التوزيع السكاني ، وربما التقسيم الطبيعي والتاريخي ، أهميته في هذا السياق ، إلا أن الواقع يؤكد أهمية المحددات الأخرى ويعطيها في كثير من الحالات الأولوية الأولى .

فكيف يمكن أن تخضع هذه السياسة لمثل هذه المحددات ؟؟ إن محاولة الإجابة على هذا السؤال قد تصل إلى النتائج الافتراضية التالية ^(٤) :

(١) قارن : د / زهير بطرس : « مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق » القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧١ ، الفصل الأول ، أيضاً : Jeffery Stanyer, *Understanding Local Government*, (William Colline and Sons Co. Ltd. 1976), pp. 17-28.

(٢) لاحظ بصدد إبراز أهمية هذا المطلب .

Martin J. Scbiesl. *The Politics of Efficiency*, (University of California Press, 1977), pp. 7-28.

(٣) يمكن ملاحظة الإشارة إلى هذه الأهمية في كثير من التقارير حول تطوير التنظيم المحلي ، وعلى سبيل المثال لاحظ : البنك الدولي ، تقرير عن التسمية في العالم سنة ١٩٧٩ واشنطن ١٩٧٩ ، ص ٧٧-٩٠ .

(٤) لاحظ في ذلك :

— Robin Hambleton, *Policy Planning and Local Government*, (Hutchinson and Co. Ltd. London, 1978), pp. 77-85.

— Jeffery Stanyer, Op. Cit. pp. 29-34.

★ إن السعي لتحقيق اعتبارات الفعالية على المستوى المحلي (الاعتبارات الفنية) يفترض أن يتم تقسيم الاقليم العام للدولة إلى وحدات محلية كبيرة الحجم نسبياً ، مع الحرص على تحقيق نوع من التجانس والتكامل بين المناطق المحلية التي ستشملها كل وحدة منها . ومبرر هذه الافتراضية ، أن هذا يمكن كل وحدة محلية من التمتع بقدر ملموس من الامكانيات المادية والبشرية ، وبصورة تؤهلها أن تلعب دوراً فعلياً لتحقيق تنمية محلية .

هذا بالإضافة إلى أن ذلك يمكن من تحقيق نوع من التوازن المحلي الذي يفترض نوعاً من الجمع بين الوحدات الريفية والحضرية في إطار تنظيم موحد يجعل من مسئولية المراكز الحضرية أن تتعهد بإنهاض الريف وتنميته ، كما يؤدي ذلك إلى الاسراع في عملية اندماج المجتمع الريفي بالمجتمع الحضري ، وبصورة تناسب درجات المرونة والتكيف الاجتماعيين كأساس من أساسيات الإنماء العام .

ولكن ، لو نظرنا إلى هذه النتيجة الافتراضية من منظار الاعتبارات السياسية ومحدداتها الأساسية لوصلنا ربما إلى عكس ذلك تقريباً ، وذلك لأن اعتبارات الديمقراطية ، وإلى حد ما اعتبارات العدالة الاجتماعية ، تفترض وجود وحدات إدارية محلية صغيرة الحجم ، وذلك لأن هذا سيقضي أفضل صور الديمقراطية وهي (الديمقراطية المباشرة) ، حيث أنه بمقدور أهالي الوحدة المحلية الصغيرة أن يشاركوا مباشرة في حكم أنفسهم بأنفسهم ، وحتى في الحالات التي يكون فيها ممثلون عنهم « معينون أو منتخبون » فإنه يمكن بمقدورهم رقابتهم ومحاسبتهم مباشرة ، ودون حاجة لأية إجراءات إدارية أو قانونية .

هذا بالإضافة إلى أن صغر حجم الوحدات المحلية يتضمن في كثير من الحالات ، وبصورة تلقائية ، عنصر التجانس المحلي ، وبالقدر الذي يضمن نوعاً من العدالة الاجتماعية التي تتناسب طردياً مع ازدياد درجة التجانس الاجتماعي .

أما بالنسبة للاعتبارات والمحددات الطائفية الأخيرة ، فإنها لا تفترض من هذه الناحية افتراضاً معيناً ، فهي من ناحية أولى تخشى التكوينات الكبيرة والمتكاملة والمتجانسة تقريباً عندما تكون اتجاهات الولاء العام فيها « توازنات القوى السياسية والايديولوجية » تتعارض أو تتناقض مع اتجاهات ورغبات القوى السياسية في المركز ، وبالتالي نجد المسعى يصير فعلياً لتشطير هذه الوحدة الى وحدتين أو أكثر بما ينسجم واعتبارات التوازن من وجهة نظر السلطة السائدة .

أما من ناحية أخرى ، فإن السلطة السائدة قد تسعى الى تأييد التكوينات المحلية كبيرة الحجم عندما تضمن ولاعها ، أو عندما تحاول من خلالها إذابة بعض التيارات لبعض الأقليات أو بعض القوى الصغيرة ، وذلك بخلق تيار أغلبية ينسجم واعتبارات التوازن من وجهة نظرها .

★ إن السعي لتحقيق الاعتبارات الفنية ومحدداتها « الفعالية » قد يفترض عدم التعدد في المستويات المحلية والاكتفاء بمستوى واحد أو مستويين في أكثر الحالات ، وذلك على اعتبار أن التعدد في المستويات يتضمن بالضرورة بناءً هرمياً لا يختلف كثيراً في سلياته (استطالة ولولبية الإجراءات ، الرقابة الشديدة والمتعددة الأطراف .. الخ) عن سليات البيروقراطية على المستوى المركزي . هذا بالإضافة الى أن خلق المستوى

الواحد المحلي مثلاً سيفرض بالضرورة إعادة تخطيط وتنظيم اقليمي بحيث يتحقق نوع من التوازن بين الوحدات المختلفة ، مما يحول دون أن يستغل بعضها البعض الآخر ، ضمن حديثنا السابق عن استغلال المدينة للريف .

وقد تنسجم هذه الفرضية أيضاً مع المحددات السياسية ، وذلك نظراً لأن مقتضيات العمل الديمقراطي لا تنسجم مع التسلسل البيروقراطي المتعدد للمستويات التنظيمية ، كما أن مقتضيات العدالة الاجتماعية تفترض أن تتحمل كل وحدة محلية مسئوليتها تامة أمام جهات السلطة العليا المسؤولة عن السياسة العامة القومية ، وإذا وجدت أية علاقات محلية يفترض أن تكون علاقات أفقية بهدف التعاون البناء والعمل المشترك .

أما بالنسبة للاعتبارات والمحددات الطائفية فإننا نجد أن الوضع يكاد يكون معكوساً ، وغالباً ما يفترض تعدد المستويات الادارية نظراً لأن الولاء السياسي يتطلب خطأ متسلسلاً للسلطة والرقابة الرئاسية التي تسعى لضمان ذلك .

صحيح أن وجود المستوى الواحد قد يوفر صلات مباشرة بين السلطة العليا في المركز وبين السلطات المحلية في الوحدات المختلفة وبالقدر الذي قد يضمن رقابة مشددة وولاء مباشر ، إلا أن طاقات السلطة المركزية على مراقبة ومتابعة أشخاص وأعمال الوحدات المحلية مباشرة تظل طاقة محدودة ولا بد لها أن تستند على سلطات دنيا تساعدها على إنجاز هذه المهمة ، ومن هنا تصبح الحاجة إلى عدة مستويات للسلطة المحلية حاجة ملحة حتى يتمكن كل مستوى من مراقبة المستويات الأدنى منه ، فتعدد جهات الرقابة وتقل حالات الانحراف عن مشيئة السلطة العليا .

★ إن السعي لتحقيق الاعتبارات والمحددات الفنية يفترض أن يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بنوع من الاستقلالية الكافية لتخليص هذه الوحدات من قيود الروتين الحكومي ، وبذلك فإن هذه الاعتبارات ترفض أن يكون هناك تقسيم اداري آخر ذو صبغة مركزية (لخدمة أغراض السلطة المركزية) سواء كان موازياً للتقسيمات المحلية أو تنظيمياً متفرداً ويفرض علاقة ما على الأجهزة المحلية لأن في ذلك تعقيداً لخطط السلطة والمسئولية ، وبالقدر الذي يثير غموضاً حول أي النشاطات تخضع لسلطات الوحدات المحلية ، وأياً يخضع لتلك الوحدات المركزية ، وكيف يمكن أن يتم نقل هذه النشاطات للوحدات المحلية لتصبح جزءاً من اختصاصاتها وتأكيداً لاستقلالها الفعلي .

ينطبق هذا القول أيضاً على الاعتبارات السياسية التي تفترض أن لا ترتبط الممارسات المحلية بمزيد من وحدات الرقابة ، وأن تكون متمتعة بكافة الاختصاصات المتعلقة بأهالي الوحدة المحلية لا يشاطرها فيها أي جهاز مركزي ، وأن تصبح مهمة السلطات المركزية تنسيقية بين أعمال الوحدات المحلية المختلفة بهدف تحقيق التعاون العام بينها ، خدمة للأهداف القومية .

أما الاعتبارات الطائفية فتفترض عكس ذلك وتؤيد وجود تقسيمين إداريين محلي ومركزي ، وذلك لمضاعفة الضمانات المركزية التي تحول دون انحرافات في الولاءات المحلية .

من الاعتبارات والمحددات الفنية ، كما أننا قد نجد في أحد العناصر المشار إليها تسامير منطق الاعتبارات الفنية في الوقت الذي نجد في عناصر أخرى تبدو طائفية .

وفيما يلي جدول يوضح العناصر السابقة في عدد من هذه البلدان :

البيانات													الدولة
الجزيرة	م	ل	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	البحر	هل أخذت الدولة بأسلوب التخطيط الإقليمي لتراعي التوازن بين حجم الوحدات المحلية
لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
نعم	نعم	لا	لا	نعم	نعم	لا	نعم	لا	نعم	لا	نعم	نعم	هل تأخذ الدولة بتعدد المستويات المحلية
٢	٤	١	٢	٣	٢	١	٢	١	٢	١	٢	١	ما عدد المستويات المحلية
لا	نعم	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	هل يوجد تقسيمات إدارية مركزية موازية للتقسيمات المحلية

إزاء ذلك ، فإنه يمكن التوصية بمراعاة قدر من التوازن بين هذه المتطلبات ، وخاصة بين متطلبات المحددات الفنية وبين متطلبات المحددات السياسية ، ويمكن أن يكون ذلك بإعادة التخطيط الإقليمي لمجتمعاتنا العربية بحيث يراعى أن تقسم إلى وحدات محلية معتدلة في حجمها (مساحة وسكاناً وموارد) ، مع مراعاة أن تندمج الوحدات الريفية في إطار وحدات حضرية لتشكلا معاً وحدة واحدة تجسداً لمطلب التوازن الحضري في المجتمع . ذلك بالإضافة إلى أن يتم الاعتماد على مستويين فقط من مستويات التنظيم المحلي ، مع إمكانية الانتقال بعد فترة متوسطة المدة ٥ - ١٠ سنوات ، (مثلاً) إلى اتباع نظام المستوى الواحد . وأنه إذا كان لا بد من وجود بعض التنظيمات المركزية الموازية فيفضل أن لا تزيد على مستوى واحد يوازي المستوى المحلي الأعلى ويهدف إلى تحقيق التنسيق المحلي - المركزي ، على هذا المستوى .

لقد اختلف الفقه الاداري حول هذا الموضوع ، وكان ذلك نابعاً من الاختلاف حول الأهمية التي يفترض أن تعطي لكل من المحددات الفنية والمحددات السياسية ، أما المحددات الأخرى « الطائفية » التي تفرض نفسها في كثير من الحالات ، فإنها لم تكن محل جدل فقهي رغم بروزها وتأثيرها من ناحية فعلية .

يرى فريق من الفقهاء ، وخاصة الملتزمون منهم بالمحددات الفنية باعتبارها جوهر العمل الاداري ، ان العمل على المستوى المحلي يفترض إبرازاً للخصائص الفنية باعتبارها ضرورة للتنمية المحلية التي لا تنهض إلا عن هذا الطريق . وبالتالي فإنهم يرون ضرورة اتباع طريقة التشكيل التي تضمن توافر عناصر الخبرة والكفاءة ، وهي من وجهة نظرهم طريقة التعيين .

٦٤ أساليب الادارة والتنظيم

المصالح المحلية ، وأن أسلوب الانتخاب السري المباشر هو الأسلوب الأمثل لهذا الغرض .

وهناك فريق ثالث ، توفقي ، يحاول أن يوازن بين الاعتبارات الفنية والاعتبارات السياسية بطريقة ميكانيكية فيقول بما يسمى « الأسلوب المختلط » الذي يكون فيه جزء من الأعضاء عن طريق التعيين بينما يكون الجزء الآخر عن طريق الانتخاب .

وبمتابعة هذه الأساليب الثلاثة وبحث مدى صلة كل منها بالمحددات التنظيمية المختلفة فإننا نجد تياراً من التأييد والمعارضة المضادة لدى كل فريق ، وأنه يمكن حصر أهمها حول ما يلي :

أولاً : إن أسلوب التعيين رغم أنه ينسجم من بعض الجوانب « كتوفير الكفاءات والخبرات » مع المحددات الفنية ومتطلباتها ، إلا أنه من جانب آخر يظل مطلباً مهماً ، ذا صلة بهذه المحددات ، وهو مطلب أن يكون الأعضاء في المجالس المحلية من بين أهالي المجتمع المحلي العارفين بقضاياهم ومشاكلهم ، والقادرين على تمثيل مصالحهم ، وهذا أمر لا يتم بالضرورة عن طريق التعيين ، صحيح أنه قد يقال بأنه يمكن معالجة هذا الأمر عن طريق أن يتم التعيين ، ولكن ، من بين أهالي الوحدة المحلية ، إلا أن هذا لا يضمن تحقيق شرط الكفاءة عندما يكون أهالي الوحدة المحلية محدودي العدد ، أو عندما يكون ذور الكفاءة محدودي العدد أو غير راغبين في ممارسة هذا الدور على المستوى المحلي . كما أن هذا لا يضمن أن يكون أصحاب الكفاءة والخبرة الفنية هم أكثر الناس قدرة على تمثيل مصالح الأهالي والدفاع عنها . ناهيك عن المحذور السياسي الذي قد يقع إذا اتبع هذا الأسلوب ومفاده حرمان الناس من حق ممارسة الحياة الديمقراطية ولو على المستوى المحلي على الأقل ، إضافة إلى أن هذا قد يؤدي إلى خلق طائفة على مستوى الإدارات المحلية حيث تصير الأجهزة المحلية محكومة بـ « فئة » أو « طائفة » التكنوقراط أو ما يدور في فلكرهم عندما يتم فعلاً تعيين ذوي الكفاءة ، أو تصير محكومة بفئة أو طائفة الموالين للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الأيديولوجي .

ثانياً : إن أسلوب الانتخاب المباشر ، رغم أنه ينسجم مع المحددات السياسية المختلفة ، وخاصة ما يتعلق بمطلب الديمقراطية ، حيث يسمح للناس بأن يختاروا ممثلهم ويتمرنوا على الممارسة الديمقراطية ، إلا أنه لا يؤدي بالضرورة إلى إيصال بعض عناصر الخبرة والكفاءة اللازمة التي قد تحجم في أحيان كثيرة عن خوض الانتخابات المحلية ، أما خوفاً من الفشل ، حيث لا تملك رصيداً اجتماعياً كافياً ، وإما ترفعاً عن ذلك ضمن طموح العمل على المستوى المركزي .. الخ ، الأمر الذي يتناقض مع متطلبات الفعالية .

صحيح أن هذا الأسلوب قد يسمح بأن يتم اختيار الأكثر قدرة على تمثيل المصالح المحلية مما يؤدي إلى أن يحكم الناس أنفسهم بأنفسهم فيكونوا أكثر حماساً وتحفزاً للعمل والانجاز ، مما يؤدي إلى رفع درجة الفعالية ، إلا أن التشكيك المحتمل ، والوارد في كثير من الأحيان ، في درجة نضج الأهالي المحليين ودرجة وعيهم بمصالحهم الحقيقية ، قد يخلق احتمالاً بعدم

قدرتهم على اختيار ممثلهم الحقيقيين ، وبالتالي تصير عملية التمثيل شكلية وتحمل في ثناياها سليات العبث بمصالح الأهالي .

ثالثاً : إن الأسلوب المختلط وهو يحاول أن يوازن بين الأساليب السابقة أن يجمع بين ثناباه الإيجابيات المحتملة في كل منها ، في الوقت الذي قد يجمع أيضاً بين محظوراتها وخاصة ما يتعلق بالمحذور السياسي الذي قد يجعل من عملية التعيين ولو الجزئي مدخلاً لتعيين ذوي الولاء السياسي أو الأيديولوجي لأشخاص السلطة المركزية ، مما يفرغ العمل المحلي من محتواه الأساسي .

والحقيقة العامة في هذا المجال ، أنه ليس من السهولة الاتفاق حول أسلوب محدد من هذه الأساليب نظراً لأن كلاً منها لا يتوافق واعتبارات التوازن بين المحددات الرئيسية . فإذا كان أسلوب التعيين ينسجم والمحددات الفنية ويتقبل ببساطة المحددات الطائفية ، فتصير بديلاً للمحددات السابقة إذا ما تم استهدافها ، إلا أنه لا ينسجم مع الاعتبارات السياسية وخاصة مع مطلب الديمقراطية ، (وهذا مع احتمال أنه ينسجم مع مطلب العدالة الاجتماعية وذلك إذا ما تم أخذ الفئات أو الطوائف المختلفة على المستوى المحلي بالاعتبار وتم تعيين بعض ممثلهم ، وسيكون في هذه الحالة بعض التعارض المحتمل مع مطلب الكفاءة) .

كذلك الأمر بالنسبة لأسلوب الانتخاب الذي قد يتعارض مع المحددات الفنية ، كما قد يتعارض مع المحددات الطائفية ، إلا إذا ما أسفرت الانتخابات عن توصيل الأشخاص الموالين للسلطة ، وفي هذه الحالة ، إذا كانت الانتخابات حقيقية وعبرت عن وعي المواطنين ، لا يسفر الأمر عن ولاء سياسي بقدر ما يمثل نوعاً من الانثناء السياسي الذي يدخل ضمن دائرة المحددات الديمقراطية وليس الطائفية .

لذلك فإنه يمكننا أن نوصي بما يمكن تسميته « الأسلوب المتنوع » ، ومفاد هذا الأسلوب أنه يقوم على أساس تصنيف الوحدات المحلية بالاستناد إلى درجة تطورها الحضاري إلى عدة درجات ، ممتازة ، جيدة جداً ، جيدة ، متوسطة ، ضعيفة . أو أي تصنيف آخر ، ومن ثم يتم اتباع أسلوب الانتخاب المباشر الكلي في الوحدات الأكثر تطوراً بينما يتم اتباع الأسلوب المختلط في الوحدات الأخرى مع اختلاف نسبة المعينين إلى نسبة المنتخبين من وحدة لأخرى ، حيث تزداد هذه النسبة بازدياد درجة التخلف للوحدة المحلية ليصير التعيين شبه تام ، أو تاماً ، في المجتمعات المحلية الأكثر تخلفاً ، هذا مع إمكانية تحويل أية وحدة محلية يتم تطورها إلى درجة أرقى .. وهكذا .

ومبرر هذا الاقتراح ، أنه يؤدي إلى نوع من التوفيق بين المحددات الأساسية المختلفة ، وخاصة أنه يحاول تحقيق التوازن بين هذه المحددات بالمرآة على درجة التطور الحضاري وأثرها على توفير النضج المحلي القادر على اختيار الممثلين الحقيقيين القادرين أيضاً على قيادة مجتمعاتهم المحلية بكفاءة . أما في حالات التخلف الحضاري فيتم الأخذ التدريجي بأسلوب الانتخاب وذلك ضمن تجربة تدريب الأهالي جزئياً على اختيار ممثلهم ، مع محاولة سد احتمالات الفشل في الاختيار السليم « نظراً للتخلف » بوضع معينين من ذوي الكفاءات . وفي الحالات الأخيرة تظل احتمالات دخول الطائفية من الباب أمراً قائماً ، وربما لا مفر منه ، وخاصة في المجتمعات النامية والعربية .

رؤساء المجالس المحلية ونوابهم :

كما أن هنالك اختلافاً حول طريقة تشكيل المجالس المحلية ، فإن هنالك أيضاً اختلافاً حول طريقة ملء مقاعد رئاسة المجالس ونوابها . فهناك اتجاه يقول بتعيين رؤساء المجالس ، وذلك تدعيماً للكفاءات الأخرى في إطارها ، كما أن من شأن ذلك أن يضمن نوعاً من الربط بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ، حيث يصبح رؤساء المجالس بمثابة حلقة الوصل بين المستويات المحلية والمستوى المركزي .

ويقول أيضاً هذا الاتجاه ، أنه إذا تم ذلك ، فإنه يفضل أن يتم انتخاب نائب لكل رئيس من بين الأعضاء المحليين ، وذلك ليمثل هذا الأمر نوعاً من التوازن من هذه الناحية .

واخففة ، أن هذا الاتجاه ، يمثل تجسيدا لبعض الاتجاهات أو التوجهات الطائفية ، حيث أن حرص السلطة المركزية أن يكون لها ممثلها الموالي لها على رأس الهيئة المحلية المعنية لا يمكن تبريره إلا على هذا الأساس ، وخاصة أنه إذا أمكن قبول حجة التعيين للأعضاء أو لبعضهم ، خدمة للأغراض والمحددات الفنية ، فإنه لا يمكن قبول نفس الحجة بالنسبة للرؤساء الذين هم بطبيعة مراكزهم لا يفترض فيهم المواصفات الفنية .

وأنه يمكن تلمس درجة الهيمنة المركزية المتوقعة ، عندما يلاحظ أن معظم رؤساء المجالس ، هم رؤساء الأجهزة التنفيذية فيها ، وأن لهم الصوت المرجح في اتخاذ القرارات ، وما إلى ذلك من الصفات والمزايا التي تجعل من سيطرة الحكومة المركزية عليهم مدخلا للسيطرة على المجالس وسير العمل فيها .

وهناك اتجاه آخر يقول بضرورة انتخاب رؤساء المجالس ونوابهم من قبل الأعضاء في تلك المجالس ، وذلك لدفع الأعضاء ، وخاصة إذا كانوا أصلاً معينين ، إلى ممارسة هذا الشكل من السلوك الديمقراطي مما يعمل على إثراء المناخ الديمقراطي على المستوى المحلي في المدى البعيد ، ناهيك عما يترتب على هذا الاتجاه من الحد في عددهم ، ولو بدرجة بسيطة ، لتغلغل السلطة المركزية والاعتبارات الطائفية .

وبالطبع ، فإنه لا بد من معرفة أن هذا الاجراء قد لا يحول دون ذلك بالضرورة ، وخاصة إذا كان المشرع قد حرص على تأكيد الهيمنة المركزية بطرق أخرى ، فالملحوظ مثلاً أن العمدة في فرنسا هو الرئيس المنتخب من قبل أعضاء المجلس البلدي ، إلا أن للحكومة المركزية حق وقفه وعزله ، كذلك بالنسبة لرئيس مجلس المحافظة « المديرية » المنتخب حيث نجد أن للمدير ، وهو الرئيس المعين للمحافظة كوحدة محلية ، جل الاختصاصات مما يجعله الرجل الأقوى على هذا المستوى على الإطلاق . فالأصل هو في موقف المشرع العام من المحددات المختلفة ، وما الاجراءات التفصيلية إلا خصوصيات ثانوية ، ولا يمكن تقييمها إلا على هذا الأساس .

حجم عضوية المجالس المحلية :

لا يوجد أي معيار واضح وثابت ومحدد لحجم العضوية في المجالس المحلية ، وأنه يمكن ملاحظة اختلافات كبيرة بين النظم المختلفة ، وحتى بين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة ، سواء كانت هذه الوحدات

على نفس المستوى التنظيمي ، أو عبر المستويات المختلفة ، وأن معظم هذه الاختلافات ناتجة عن العوامل الأساسية التالية :

أولاً : طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة ، وهل تتبع نظام نظام وحدة النمط أو نظام اختلاف النمط ، فالنظام في الحالة الأولى يخلق نوعاً من التقارب في حجم العضوية بين الهيئات المحلية في الدولة الواحدة ، إن لم يخلق نوعاً من التطابق ، وخاصة بين الوحدات على نفس المستوى التنظيمي الواحد . ويتم ذلك عادة بأن يحدد مدى معيناً لحجم عضوية كل نوع من أنواع المجالس المحلية كما هو الحال في النظام الفرنسي . أما النظام في الحالة الثانية (اختلاف النمط) فإنه يعطي لكل هيئة محلية حجماً مناسباً لها ، بغض النظر عن مدى التجانس مع غيرها ، ولو على نفس المستوى ، وهذا واضح في النظام الانجليزي .

ثانياً : حجم الوحدة المحلية نفسها ، سواء من حيث عدد السكان أو المساحة ، حيث أن حجم العضوية يتناسب طردياً مع هذين العاملين في معظم الحالات .

ثالثاً : درجة التقدم الحضاري ، حيث أن هذا التقدم يتضمن في العادة نظاماً معقداً للخدمات وغيرها من الاحتياجات العامة ، قومية كانت أو محلية ، الأمر الذي يفترض زيادة في حجم الوحدات المحلية وحجم هيئاتها اللازمة لتسيير شئونها المختلفة .

رابعاً : الاعتبارات والمحددات الفنية ، حيث أن الفعالية الادارية تتطلب أن يكون الحجم صغيراً ، وذلك لأن هذا يساعد على أن تكون المناقشات أثناء جلسات المجالس محدودة ، وقابلة أن تصل إلى نقطة نهاية مقبولة ، بحيث يكون القرار الناتج عنها قوياً وفعالاً وبعيداً عن عمليات التوفيق التي لا تخلو من ضعف في الغالب ، هذا بالإضافة الى أن حجم العضوية الصغير يقترن عادة بضآلة حجم المعارضة ، وبصورة تساعد على أن يكون القرار حاسماً ، ولكن الذي تجدر ملاحظته في هذا المجال ، أنه بالرغم من صحة النتيجة السابقة ، إلا أن تعقيدات وظائف الدولة العامة وتضخمها ، وبالتالي تعقد وظائف الهيئات المحلية وتضاعفها ، والاتجاه الواضح لزيادة حجم الوحدات المحلية « كما سبق بيانه في حديثنا عن التقسيمات الادارية » ، وما إلى ذلك من الحتميات التي أصبحت تفرضها متطلبات الحياة الحديثة وسرعة التطور ، كل ذلك أصبح يفرض ضرورة تضخم حجم العضوية للهيئات المحلية ضماناً لتحقيق المحددات الفنية . فكبر الحجم يضاعف فرصة توافر الكفاءات المحلية في المجالس ، كما يساعد على توفير العدد الكافي لعضوية اللجان المتخصصة الدائمة والمؤقتة المختلفة التي تسعى الهيئات المحلية عادة لتشكيلها لتقوم على سير العمل في المجالس المحلية في معظم الحالات .

خامساً : الاعتبارات والمحددات السياسية ، من المهم الإشارة هنا إلى أن المحددات السياسية تتوطد وتدعم كلما اتسعت عملية التمثيل السياسي وتنوعت الجهات المشمولة بها ، وهذا ما يمكن تحقيقه بزيادة حجم العضوية الذي يتناسب طردياً مع نسبة التمثيل الشعبي . ومبرر ذلك أن كبر الحجم يضمن تمثيل مختلف الاتجاهات في نطاق الوحدة المحلية ، كما أنه يقوي العلاقة بين السلطة المحلية والجمهور ، وبالقدر الذي ينعكس إيجابياً على اعتبارات الفعالية الادارية ، وذلك لأن التفاعل والتواصل الإيجابي

مع المواطنين يحول دون مقاومتهم لسياسات الهيئات المحلية وقراراتها ، كما أنه يخلق روح التعاون والمشاركة لدى الأفراد ، وفي هذا توطيد أساسي للمحددات الفنية والسياسية معاً .

سادساً : المحددات الطائفية وتفترض هذه المحددات أن يكون حجم المجالس المحلية صغيراً ، وبالقدر الذي يسهل على السلطة المركزية ، عندما تتوافر النية لها ، أن تهيمن على هذه المجالس ، وذلك على عكس الحال فيما لو كانت العضوية كبيرة وبالقدر الذي قد يفلت زمام الأمر من يدها حيث لا تستطيع ضمان الولاء إلا من قبل بعض هؤلاء الأعضاء في معظم الأحيان .

وبخلاصة القول ، إنه يلاحظ أن المسعى لزيادة حجم الهيئات المحلية يعتبر ضرورة حضارية في المجتمع الحديث ، ويمكن أن يمثل عاملاً للتوازن بين الاعتبارات الأساسية ، الفنية والسياسية ، كما أنه يفوّت الفرصة على تأثير الاعتبارات الأخرى . وبالطبع ، فإن عدم وجود معيار عام وواضح يحدد على أساسه حجم العضوية يعطي لكل دولة الفرصة لتحديد ما تراه أكثر ملائمة لظروفها ضمن هذا الشرط ، الذي يفترض عدم المبالغة في الحجم ، حتى لا ينقلب الى نقيضه .

مدة العضوية :

لا يوجد معيار محدد لتحديد المدة المثلى للعضوية ، وتختلف الدول فيما بينها من هذه الناحية ، حتى أن الاختلاف موجود داخل الدولة الواحدة ، ومن وحدة محلية لأخرى ، ويعود ذلك غالباً إلى الاختلافات في عدد السكان ، أو درجة التطور الحضاري ، أو غير ذلك ، إضافة إلى الاعتبارات الرئيسية التالية :

أولاً : الاعتبارات الفنية ، وتفترض أن تكون مدة العضوية طويلة المدى في معظم الأحيان وذلك لما يلي :

○ إن دوران الوظيفة بشكل مستمر قد يأتي بأعضاء جدد ليس لهم أية خبرة في المسائل الفنية ، وذلك في الوقت الذي قد تفقد المجالس المحلية الأعضاء الذين اكتسبوا من تجربتهم المزيد من الخبرات التي تصير ضرورية للعمل المستقبلي .

○ إن قصر مدة العضوية ، وخاصة في النظم التي تأخذ بأسلوب الانتخاب ، سيفترض اجراء انتخابات محلية جديدة كل فترة قصيرة ، وهذا يتطلب نفقات كبيرة ، كما أنه يؤدي إلى تعطيل أعمال المجالس بشكل ملحوظ ، وذلك لانهماك هذه المجالس في الاعداد للانتخابات الجديدة ، وانهماك الأعضاء في الاستعداد وإهمال المسؤوليات المحلية التي تفرض نفسها خلال ذلك .

○ إن قصر مدة العضوية سيؤدي إلى تغييرات مستمرة في القيادات المحلية ، الأمر الذي يحول دون استقرار سياسات الهيئات المحلية التي يزيد احتمال تغييرها مع تغيير القيادات التي تقوم عليها .

ثانياً : الاعتبارات السياسية ، وتفترض أن تكون مدة العضوية قصيرة ، وذلك حتى لا تصير مقاعد العضوية حكراً على بعض الأشخاص ، الأمر الذي يعمل على تجديد الدم في الهيئات المحلية ، وتجديد

حيوية النشاط السياسي ، وذلك بإثارة اهتمام المواطنين بين الفينة والأخرى ، وحفزهم ومطالبهم باختيار قياداتهم المحلية التي تمثل مصالحهم ، واعطاء الفرصة لمزيد من الممارسات الديمقراطية . ويبدو هذا المطلب أكثر إلحاحاً في الحالات التي تتميز فيها الوحدات المحلية بالانغلاق ، ويتميز مواطنوها بنوع من التخلف أو اللامبالاة ، الأمر الذي يساعد على خلق تجارب من قبلهم مع استمرار التجربة الانتخابية كل فترة قصيرة .

ثالثاً : الاعتبارات الطائفية ، وتفترض هذه الاعتبارات أن تكون مدة العضوية قصيرة في كثير من الحالات ، وخاصة حيث لا تطمئن السلطة المركزية إلى ولايات أعضاء المجالس المحلية ، وتعتبر أن ممارستهم على المستوى المحلي امتحاناً لولائهم واتجاهاتهم ، الأمر الذي يترك الفرصة لها أن تجري التغييرات ، أو تعمل على اجراء ذلك ، في نهاية المدة إذا لم يكن يتسنى لها ذلك خلال المدة القانونية نفسها .

وبالطبع ، فإن هذه الاعتبارات قد تنسجم كثيراً مع طول المدة أيضاً ، وذلك حيث يكون الأعضاء المحليون واضحين في ولايتهم للسلطة المركزية ، ولا تتوافر الرغبة المركزية لتغييرهم أو تجديدهم .

ومن هنا يتضح أن هذه الاعتبارات لا تشترط من هذه الناحية شرطاً محدداً كما حال الاعتبارات أو المحددات الأخرى ، وأن المعيار الرئيسي هنا هو طبيعة الولاءات المحلية وحجمها ، فكلما وجدت كلما كان المبرر لتطويل مدة العضوية ، وكلما نقصت كلما كان العكس .

إزاء هذا التعارض بين الاعتبارات المختلفة من هذه الناحية ، فإنه يمكن القول بضرورة العمل من خلال مدة معتدلة في طولها وذلك بهدف تحقيق نوع من التوازن بين هذه الاعتبارات ، وأنه يمكن اقتراح مدة ٣ سنوات كنقطة توازن محتملة بالنسبة للوضع في المجتمعات النامية .

تجديد العضوية :

لم يحظ هذا الموضوع بقدر كاف من الجدل الفقهي رغم أهميته ، وما يمكن ملاحظته بالنسبة لمعظم النظم المحلية المعاصرة هو عدم وجود أية قيود على إمكانية تجديد العضوية بالنسبة لأعضاء الهيئات المحلية ، وإذا وجدت بعض الحالات فإنها محدودة مثل النظام اليوغسلافي .

وبالطبع ، فإن هذا الاجماع ، لا يعني أن في ذلك نتيجة صحيحة ، وتوازنية بالضرورة ، ويظل هذا الموضوع مثار اختلاف بين الاعتبارات أو المحددات الفنية ، وبين غيرها .

فمن حيث الاعتبارات الفنية ، يلاحظ أنها ترى في عدم التجديد ما تراه في حالات العضوية قصيرة المدى السابق ذكرها ، وبالتالي فإنها ترى في ضرورة التجديد مطلباً ينسجم مع محدداتها .

إضافة إلى ذلك فإن هنالك مبررين آخرين هما :

أ — إن عدم امكانية التجديد قد تدفع بعض الأعضاء الى الانحراف وذلك لتحقيق غاياته ومنافعه الشخصية بأقصى قدر ممكن منها قبل انتهاء مدة عضويته ، وإذا ما توافرت النوايا في هذا الاتجاه ، فإنه لا يكون لراوع الحرص على التجديد وجود وذلك ضمن حالة تشبه إلى حد كبير حالات نظام الامتيازات إبان مرحلة الانحطاط للامبراطورية العثمانية .

ب — إن قاعدة عدم التجديد تفترض لنجاحها أن يكون المجتمع المحلي قد دخل مرحلة متقدمة من التطور ، وبالقدر الذي يمكن من توفير العناصر الكفوة في أية انتخابات جديدة .

أما الاعتبارات السياسية فإنها ترى عكس ذلك ، وتأخذ بالمبررات الواردة فيما يتعلق بضرورة تقصير مدة العضوية ، وذلك بالإضافة إلى مرور آخر مفاده أن التجديد قد يدفع إلى أن يعمل الأعضاء على الاستفادة من مراكزهم ومزاياهم أثناء عملهم وذلك لترتيب الأوضاع القائمة محلياً بما ينسجم وخطة نجاحهم في الانتخابات أو التعيينات القادمة . الأمر الذي يخلق انحرافات فعلية ، كما يعمل على خلق نوع من احتكار المناصب ، ونوع من مركزة القوى على المستوى المحلي ، وهذا أمر يتنافى مع النتائج التي تفترضها الاعتبارات السياسية المختلفة .

وإذا نظرنا من زاوية الاعتبارات الطائفية ، فإننا قد نجد أن في مطلب التجديد ما يتفق مع محدداتها ، وذلك على اعتبار أن خلق الولاءات يعتبر عملية عامة ، ويستدعي ضرورة الحفاظ عليها وإبقائها في الأماكن المرسومة لها أطول مدة ممكنة ، ولا يمكن ذلك دون أن ينص على إمكانية التجديد .

صحيح أن في عدم التجديد ما يعطي فرصة للتخلص الشرعي من العناصر ذات الولاءات أو الاتجاهات المعارضة لاهتمامات السلطة المركزية ، إلا أنه يمكن مقاومة ذلك بطرق أخرى (تجييدها السلطات عادة) طالما أن طريق التجديد يكون ضرورياً للحفاظ على العناصر الموالية أيضاً .

وإزاء كل ذلك ، فإنه يمكن التوصية بأن يُسمح بالتجديد ولكن شريطة أن لا يزيد عن مرتين متتاليتين ، أما بعدهما فيمكن التجديد ثانية . وهذا فإنه يمكن إعطاء الفرصة للتخلص من العناصر التي يثبت انحرافها أو عدم فعاليتها ، في الوقت الذي تعطى فيه العناصر الأخرى فرصة لاستمرارها مدة معقولة ، وربما العودة بعد انقطاع لدورة واحدة .

شروط العضوية :

على الرغم من اتفاق معظم النظم على الشروط الشكلية المختلفة التي يجب توافرها في المرشحين لعضوية الهيئات المحلية كشرط السن القانونية ، والجنسية ، والاقامة في إطار الوحدة المحلية ، وحسن السيرة الذاتية .. الخ ، إلا أن الخلاف يظل موجوداً حول بعض الشروط ، كشرط توافر الكفاءة العلمية أو الادارية « بدرجة ما » ، أو كشرط الانتظام في التنظيم السياسي العام العامل في المجتمع .. الخ .

وفي الحقيقة أن الاعتبارات الفنية قد تفترض مثل الشرط الأول المتعلق بالكفاءة العلمية أو الفنية حيث أنه يضمن أن تتمتع المجالس المحلية بالكفاءات اللازمة لتسيير العمل المحلي بفعالية ، ولكنها قد لا تشترط مثل الشرط السياسي الثاني وذلك حتى لا يخرج العضو المحلي عن حياديته الادارية إزاء السلطة أو المجتمع .

أما الاعتبارات السياسية فترى عكس ذلك ، حيث أن الشرط الأول سيحول دون عدالة أو ديمقراطية التمثيل الشعبي وتجعله تمثيلاً فئوياً محصوراً في فئة الخبراء أو المتعلمين ، وذلك في الوقت الذي تنسجم مع الشرط الثاني شريطة أن لا يكون ذلك التنظيم السياسي فئوياً ومقتصر على فئة دون أخرى في المجتمع ، وإلا ستصير عملية التمثيل فئوية أيضاً .

وإزاء ذلك ، فإنه يمكن أن تبرز المبررات الكافية لدخول الاعتبارات الطائفية بطرق أخرى لا تختلف في نتائجها كثيراً عن حالات التعيين حسب الولاءات والاتجاهات الايديولوجية .

ولهذا ، فإنه يمكن اشتراط حد أدنى من التعليم أو الخبرة كضرورة لا بد منها من الناحية الفنية ، شريطة أن لا يكون الحد الأدنى علامة تميز كبيرة تؤدي إلى الطائفية . أما بخصوص الشرط الثاني فإنه لا يعتبر ضرورة ، وإن كان للوعي السياسي أهمية فعلية لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية معاً وتجنب الاعتبارات الطائفية ، وبظل الوعي السياسي مسألة فردية لا يكون من السهل اشتراطها لعضوية الهيئات المحلية .

مقابل العضوية :

إن الاتجاه العام لدى رجال الفقه الاداري ، ولدى معظم النظم المحلية ، يؤكد ضرورة الأخذ بمبدأ مجانية العضوية ، ومن الأسباب التي تساق لتبرير ذلك :

— أن عملية التمثيل على المستوى المحلي تعتبر عملية تمثيل شعبية لا فئوية أو فنية ، وأن التمثيل الشعبي يجب أن لا يكون مقابل منافع مادية في هيئة راتب أو أجر ، والا لفقدت العملية التمثيلية جوهرها ، وانحرفت عن غايتها ، حيث يصير الحصول على المرتب أو الأجر هو الغاية أصلاً ..

— أن منح مقابل للعضوية سيكلف المجالس المحلية كثيراً ، وبالقدر الذي يشكل عبئاً مالياً معطلاً ، وخاصة في المستويات المحلية الصغيرة أو الفقيرة ، وبالذات في مجتمعات البلدان النامية ، حيث صغر حجم الميزانيات العامة وليس المحلية فحسب .

صعوبات تقدير الأجر المناسب للعضوية :

وكما يلاحظ ، فإن هذا الاتجاه يتناقض مع الاعتبارات الفنية باعتباره يحول دون استقطاب ذوي الكفاءة والخبرة الذين هم في أغلب الحالات لا يتمتعون بمركز مالي كاف ، وبالتالي تنصرف اهتماماتهم إلى الأعمال ذات العائد المالي ، وتصبح هذه المعضلة أكثر خطراً في ظل التطورات والتعقيدات المعاصرة للوظيفة الادارية عامة أو محلية .

ولا تختلف الاعتبارات السياسية حول هذا الأمر ، وإن حجة مجانية عملية التمثيل ليس لها أي سند سياسي ، وخاصة أن عملية التمثيل السياسي على المستوى المركزي لا تقوم على أساس مجانية العضوية ، ومن الطبيعي جداً أن تصبح عملية التمثيل السياسي مهمة بالقدر الذي يفرغ لها الأعضاء تفرغاً تاماً ، وخاصة أنها تتعلق بتشكيل أهم الهيئات التي تتولى رسم السياسة العامة . وذلك بالإضافة إلى أنه من الخطأ أو الخطورة بمكان أن يسمح للعضو في أية مجالس شعبية أن يمارس وظائف أخرى وذلك خشية أن يستغل مركزه في خدمة تلك الأعمال ، وفي هذا مبرر كاف ليتقاضى مرتباً يغطي احتياجاته الأساسية .

أما الاعتبارات الطائفية فإنها تتدعم بمبدأ المجانية ، وإن كانت لا تتأثر كثيراً بعده ، فالجانية تعمل على خلق طائفية أخرى غير طائفة الولاء السياسي أو الايديولوجي المنظمة مركزياً ، وهي طائفة الموسرين القادرين

على العمل ضمن ظروف المجانية وذلك سعياً وراء مزايا أخرى غالباً أهمها : مزايا الشهرة والمكانة الاجتماعية أكثر منها الرغبة في التمثيل المحلي ، وربما تكون هذه السمة السائدة في معظم النظم المحلية في البلدان العربية والنامية .

بالنسبة للوضع في نظم الادارة المحلية العربية ، فإنه يلاحظ بشكل عام أنها تتباين في معظم الأمور التفصيلية وذلك رغم تلاقيها من حيث الاعتبارات الأساسية التي تحكم عملية التنظيم فيها . فهي بشكل عام تقر في نصوصها القانونية بأسلوب الانتخاب لأعضاء المجالس المحلية ، وإن كان بعضها لم يزل يأخذ بالأسلوب المختلط ، كالنظام السوداني ، أو كمعظمها فيما يتعلق بمجالس أمانات العواصم فيها .

أما بخصوص رؤساء هذه المجالس ، فإنه يلاحظ أنهم — بشكل عام — معينون من قبل السلطة المركزية ، وذلك عدا بعض الحالات القليلة . وعلى الرغم من أن هذه التنظيمات تبدو من هذه الزاوية وكأنها تريد أن تنسجم مع الاعتبارات السياسية أو مع مقتضيات التحول الديمقراطي ، إلا أنه يمكن القول بأنها من الناحية الفعلية لم تنفك بعيدة عن هذا الشكل ، وذلك سواء للتدخلات التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية في سير عملية الانتخابات من أجل توصيل الأشخاص الأكثر ولاءاً لها بغض النظر عن فعاليتهم على المستوى المحلي (سواء أكانت الفعالية سياسية أم فنية) ، أو من خلال التنظيمات الأخرى المكملة .

وربما يكون هناك انتخاب لكافة الأعضاء والرؤساء في الوقت الذي تعطي الاختصاصات الأساسية للحكام الإداريين المعينين مركزياً والذين يملكون في معظم الحالات قوة وسلطة رقابية على الوحدات المحلية مما يحد من حريتها وحركتها السياسية والفنية ، وذلك مثال رؤساء المراكز في جمهورية مصر العربية ، والحكام الإداريين في الأردن ولبنان والعراق .. الخ . وقد تبدو الأمور أكثر وضوحاً أيضاً لو تمت مراقبة الأوضاع في حالة التطبيق الفعلي ، وتلك مهمة لم تزل تتمسر أمام الباحثين والدارسين رغم قلة التوجه نحو ذلك .

وهذا بالإضافة الى الترتيبات الأخرى المتعلقة بالعضوية ، حجمها ومدتها وشروطها . وفيما يلي نقدم الجدول التالي ليرى الأوضاع القانونية في بعض البلاد العربية مع ملاحظة ان كافة النظم العربية تقول بتجديد العضوية دون أية قيود .

— ما يتعلق باختصاصات المجالس المحلية :

يعتبر موضوع الاختصاصات من أهم الموضوعات التي تتعلق بالتنظيم على المستوى المحلي وذلك باعتباره أحد أهم المتغيرات التي يعتمد عليها استقلال الهيئات المحلية المعنية أو اعتماديتها وتبعيةها للسلطة المركزية ولإبراز هذه الأهمية فإنه يمكن النظر إلى هذا الموضوع من خلال العناصر الأساسية التالية :

أساليب توزيع الاختصاصات :

تعدد الأسس التي تعتمد عليها السلطة المركزية وهي تقوم بوضع نظام الاختصاصات المحلية ، فهناك الأساس الشكلي الذي يوفر أسلوبين للتوزيع هما أسلوب التوزيع للاختصاصات على سبيل الحصر ، وأسلوب التوزيع بشكل عام ، وهناك الأساس الشرطي الذي يجعل ممارسة بعض الاختصاصات حراً دون شروط ، في الوقت الذي يفرض شروطاً محددة لا بد من توافرها بالنسبة للاختصاصات الأخرى ، وأخيراً هناك الأساس

الجبري الذي يفرض على الهيئات المحلية ضرورة ممارسة بعض الاختصاصات في الوقت الذي يترك لها الحرية الاختيارية بالنسبة لاختصاصات أخرى .

ومن حيث طبيعة صلة هذه الأساليب أو الأسس المختلفة بالحددات الفنية والسياسية وغيرهما ، فإنه يمكن إبراز النتائج الافتراضية التالية :

أولاً : ان تحديد الاختصاصات المحلية تحديداً عاماً ، يعني أنه يحق للهيئات المحلية أن تمارس كل ما يتعلق بالوحدة المحلية ويكون ذا طابع محلي ، وذلك عدا ما يتناقض مع أحكام الدستور أو القوانين ، أو ما يتم استثنائه صراحة .

وكما يلاحظ ، فإن هذا الأسلوب ينسجم مع الاعتبارات أو المحددات السياسية التي تفترض أن تتمتع الهيئات المحلية بكافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي توكيداً لاستقلالها من ناحية ، ودفعاً نحو مزيد من المشاركة المحلية في عملية التطور المحلية والقومية .

كذلك الأمر بالنسبة للاعتبارات الفنية التي ترى في هذا الأسلوب ما يتفق معها ، وخاصة أنه يؤدي الى :

— حفز الهيئات المحلية على تطوير طاقاتها وقدراتها لتكون قادرة على ممارسة أكبر قدر من الاختصاصات ، وذلك ضرورة حيوية لعملية التنمية الشاملة .

— تخفيف الضغوط على الجهات التشريعية التي تسن القوانين الخاصة بالاختصاصات عادة ، حيث لا يضطرها الأمر باتباع هذا الأسلوب ، أن تقوم باصدار قوانين متواصلة لزيادة اختصاصات بعض الهيئات المحلية أو احداها كلما توافرت المبررات لذلك . وان النص العام ضمن هذا الأسلوب سيمكن هذه الهيئات من التفرغ للمساائل القومية الأساسية :

— تشجيع الكبرياء المحلية ، وتدعيم ثقة الأهالي المحليين وهيئاتهم بأنفسهم .

— توفير قدر كاف من المرونة اللازمة لعمل الهيئات المحلية المختلفة ، حيث أن الأخذ بهذا الأسلوب لا يفترض في الهيئات المعنية أن تمارس كافة ما يتعلق بوحداتها من نشاطات ، طالما أن طاقاتها وقدراتها الذاتية لا تسمح لها بكل ذلك ، ويظل المجال أمامها مفتوحاً للتوصل إلى هذه الدرجة عندما تتمكن من مضاعفة طاقاتها وقدراتها .

وعلى الرغم من ذلك ، فإنه يلاحظ أن هناك بعض التعارض بين هذه الاعتبارات وبين هذا الأسلوب ويتمثل في :

١ — عدم توافر شرط الوضوح الكافي واللازم للممارسة الفنية الفعالة ، فالتحديد بشكل عام قد يخلق خلطاً بين ما هو قومي وبين ما هو محلي ، كما أنه قد يخلق خلطاً بين الأولويات فيقدم الأقل أهمية على ما هو أهم وبدرجة قد تعطل سير العمل المحلي ، ويزيد في خطورة ذلك عندما لا يكون بمقدور الهيئة المحلية المعنية ممارسة كافة الاختصاصات المحتملة .

٢ — إن منح الاختصاصات بصفة عامة قد يسمح بخلق تفاوتات فعلية بين الوحدات المحلية وبعضها ، ويتم ذلك من خلال أن بعض هذه الوحدات يكون قادراً على ممارسة معظم أو كل هذه الاختصاصات ، نظراً لأنها أكثر تطوراً ، بينما لا يكون بمقدور بعضها الآخر ذلك . الأمر الذي يعمل على تعميق الفجوة الحضارية بين الوحدات المحلية ، ويؤدي الى تعميق حالات الاستغلال التي تمارسها الوحدات الأكبر والأكثر تطوراً في علاقتها بالوحدات الأخرى ، وقد يكون في ذلك إحباط لتلك الوحدات .

٣ - قد يفترض هذا الأسلوب نظاماً معقداً مشدداً للرقابة من قبل السلطة المركزية لتضمن انتظام العمل المحلي في إطار السياسة العامة ، الأمر الذي يصير عاملاً معطلاً لحركة المحليات وطاقاتها وتوجهاتها الإبداعية .

ثانياً : إن تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر يعني أنه لا يحق للهيئات المحلية ممارسة إلا ما تم تحديده لها حصراً في القانون ، ذلك مع إمكانية أن يتم توسيع هذه الاختصاصات أو زيادتها إذا ما تمكنت بعض الهيئات أو كلها من استصدار قوانين خاصة بذلك تكون الاختصاصات الإضافية فيها محددة حصراً أيضاً . وكما يلاحظ فإن علاقة هذا الأسلوب بالاعتبارات المختلفة تمثل معكوساً لنتائج العلاقة المتعلقة بالأسلوب السابق .

ثالثاً : إن تطبيق أسلوب منح الاختصاصات المشروطة يعتبر من أكثر الأساليب خطورة على استقلال الهيئات المحلية ، وخاصة إذا كان أمر هذا الوضع مرهوناً بأيدي السلطة المركزية التنفيذية ، وذلك خشية أن تتبع السلطة المركزية هذا الأسلوب كمدخل تسعى من خلاله إلى فرض هيمنتها أو إرادتها على الهيئات المحلية ، بشكل أو بآخر . وتزداد خطورة هذا الوضع إذا كانت الشروط التي يتم فرضها شروطاً غير فنية ، وتقع ضمن الاعتبارات الطائفية .

كذلك الأمر بالنسبة للاختصاصات الإجبارية التي قد يتم فرضها لخدمة هذا الغرض ، أما إذا تم فرض الاختصاصات الإجبارية بهدف فني ، حيث تصير الوحدات المحلية ملزمة أن تمارس مثل هذه الاختصاصات دون استثناء مما يعمل على توازنها من هذه الناحية على الأقل ، فإن الآثار الناجمة تصير إيجابية وتدعم الاعتبارات الفنية . والمعيار المميز في ذلك ، ان الاختصاصات الجبرية ذات الطابع الفني تكون مرتبطة بإعانات ومساعدات فنية (مالية أو بشرية...) غير مشروطة بهدف المساعدة على إنجازها ، وخاصة بالنسبة للوحدات المحلية الفقيرة .

ماهية الاختصاصات المحلية :

قد يبدو للوهلة الأولى أن طبيعة الاختصاصات المحلية تختلف كثيراً عن الاختصاصات القومية ، والحقيقة أنه لا يوجد فرق إلا من حيث المدى غالباً ، وخاصة إذا كان الاتجاه العام لدى المشرع هو توسيع الاختصاصات المحلية لتشمل كل ما يتعلق بالوحدة المحلية . ومن هنا فإننا نجد أن هذا الموضوع يخضع على المستوى المحلي لنفس الاعتبارات والمحددات على المستوى المركزي تقريباً .

فمن حيث الاعتبارات الفنية والسياسية ، فإنه يلاحظ أنها لا تتأثر كثيراً بطبيعة الاختصاصات ، وأن العلاقة الوحيدة والرئيسية من هذه الناحية تأتي من خلال أن ممارسة الهيئات المحلية للاختصاصات المختلفة « بما فيها الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي التجاري الذي يحقق ربحاً معيناً » سوف يوفر للهيئات المحلية الفرصة لتقوم بممارسة ذلك ، الأمر الذي يساعد على تنميتها وزيادة حجم مواردها وطاقاتها الذاتية ، مما يعمل على مضاعفة درجات استقلالها المالي وتدعيم شخصيتها المعنوية ، وربما يؤدي ذلك إلى تسارع وتيرة دورتها الاقتصادية لتصبح عاملاً أساسياً في خلق تراكم انمائي قومي .

أما الاعتبارات الطائفية ، فإنها تؤثر كثيراً من هذه الناحية وخاصة من حيث المحددات الأيديولوجية ، حيث يلاحظ أن هناك بعض النظم التي تمنع على الهيئات المحلية ممارسة أية نشاطات اقتصادية تجارية ، أو أية نشاطات أخرى منافسة للقطاع الخاص ، إلا في حدود ضيقة جداً ، وذلك انسجاماً مع الأيديولوجية العامة السائدة التي تحكم حركة هذه النظم ، مثال النظم الليبرالية الغربية ، ويكون ذلك عادة بغض النظر عن الأسلوب المتبع لمنح الاختصاصات المختلفة .

كذلك توجد بعض النظم الأخرى المتناقضة أيديولوجياً مع النظم السابقة ، والتي تسمح للهيئات المحلية والعامة أن تمارس أية اختصاصات مهما كانت طبيعتها ، وربما تعطىها الخطوة الأولى ، والقوة الاحتكارية ، في مواجهة القطاع الخاص الذي قد يصير نشاطه محدوداً أو معدوماً .

وبمتابعة ما سبق فإنه يمكننا أن نوصي بأن يتم اتباع أسلوب « التخصيص بعد التعميم » فيما يتعلق بأساليب توزيع الاختصاصات ، وذلك بأن ينص المشرع على حق الهيئات المحلية في ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي كتأكيد للجوانب الإيجابية ، فنية أو سياسية ، المتعلقة بهذا الموضوع ، ومن ثم تحديد أهم الاختصاصات وأكثرها ضرورة على سبيل الحصر ، وذلك تحقيقاً لمزايا أسلوب التحديد على سبيل الحصر المختلفة .

ونوصي أيضاً بالامتناع عن فرض أية شروط غير فنية عند منح الاختصاصات ، وعند فرض هذه الشروط ، إذ تجب مراعاة العدالة والتوازن بين الوحدات المحلية المختلفة حتى لا تصير بعض هذه الوحدات قادرة على الانتفاع من الاختصاصات المشروطة دون بعضها الآخر الذي قد تصير محدداتاً لاستقلاليتها .

ونؤيد أهمية النص على بعض الاختصاصات الجبرية وخاصة تلك التي تمثل مطلباً حيوياً لسير العمل ، وانتظام الحياة على المستويين المحلي والوطني .

وبخصوص ماهية الاختصاصات ، فإننا نؤيد ضرورة التوسع في مجال النشاطات الاقتصادية والتجارية كعامل حيوي يعمل على تطوير الطاقات المحلية والقومية الانمائية ، ومبررنا في ذلك طبيعة الضعف الذي يتسم به القطاع الخاص في مجتمعاتنا النامية ، إضافة إلى طبيعة هذا القطاع الطفيلية التي تحول دون إقدامه على ممارسة النشاطات الانتاجية والاكتفاء بالنشاطات ذات الربحية المضمونة والسريعة ، كالمضاربات المالية والعقارية وأعمال الوسطاء التجاريين .

وبالنسبة للوضع في البلاد العربية فإنه يلاحظ بشكل عام أن معظم الأنظمة المحلية فيها تتبع أسلوب الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر ، وذلك في الوقت الذي تقتصر تلك الاختصاصات على مجرد الاختصاصات التقليدية « الخدمات العامة الأولية » دون الانصراف إلى الاختصاصات الاقتصادية ذات الصلة المباشرة بعمليات التنمية الشاملة .

ورغم وجود بعض النظم التي أتاح المشرع فيها الفرصة للهيئات المحلية ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، كما أتاح لها الفرصة أن تمارس نشاطات تجارية انمائية ، إلا أن الاستجابات المحلية لم تزل محدودة على هذا الطريق . وفيما يلي جدول توضيحي للوضع في هذه البلدان من هذه الناحية .

— ما يتعلق بالعلاقات المحلية :

يعتبر هذا الموضوع من أهم الموضوعات التي يتشكل على أساسها التنظيم المحلي ، ويتحدد على أساسها سلوك الهيئات المحلية ، فنياً كان مظهره أو سياسياً أو طائفيًا . وهناك شكلان رئيسيان لهذه العلاقات سنعمل على بحثهما على التوالي :

العلاقات المركزية — المحلية :

مما لا شك فيه أن تمتع الهيئات المحلية بدرجة عالية من الاستقلال يجب أن لا يعني إطلاقاً أنها مستقلة تماماً عن السلطة المركزية ، بل لا بد من وجود نوع من العلاقة وذلك تحقيقاً للاعتبارات الفنية والسياسية ، وربما الطائفية (إذا كانت السلطة المركزية تسعى لذلك) .

وهناك أكثر من نقطة يمكن متابعة هذه النتائج من خلالها وأهمها :

أسس العلاقة المركزية — المحلية :

إن البحث عن الأسس التي تقوم عليها العلاقات المركزية — المحلية يقع في صميم البحث عن المحددات والاعتبارات الفنية والسياسية والطائفية مدار حديثنا .

فمن الناحية الفنية نجد أن لهذه العلاقة مجموعة من النتائج المختلفة التي سنعرض لها فيما يلي من نقاط ، ونكتفي هنا بالإشارة إلى نتيجة أساسية عامة وهي أن في ذلك تأكيداً لوحدة الجهاز الإداري للدولة ، ووحدة السلطة العامة فيها ، والتأكيد على أن إبراز التنظيم على المستوى المحلي ليس إلا تنظيماً « وظيفياً » ضمن ما هو أشبه بنظام إقليمي لتقسيم العمل القومي الهادف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة . ورغم بروز التنظيمات المحلية كأهرامات إدارية إلى جانب الهرم الإداري المركزي ، إلا أن ذلك لا يعكس صورة من صور تعدد المراكز المنفصلة ، بقدر ما يعكس نسقاً موحداً تتعدد أنظمتها أو انساقه الجزئية أو الفرعية .

ومن هنا تأخذ هذه العلاقة أهمية أخرى من هذه الزاوية مفادها أن وجود هذه العلاقة سيمثل قاعدة رئيسية للتنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة ومستوياتها (حيث توجد) وذلك تأكيداً لوحدها وتوحيدها من جهة ، وتأكيداً لتعاونها وتفاعلها مع بعضها من جهة أخرى ، وذلك بالإضافة إلى أن هذه الحقيقة ستؤدي إلى تحقيق التوازن في مستوى أداء الوحدات المحلية ، مما يحول دون حدوث فجوات كبيرة فيما بينها .

ومن الناحية السياسية ، فإن هذه العلاقة ستترتب نتائج عديدة ، ومن أهمها أنها تعمل على تأكيد وحدة الدولة السياسية وسيادتها الوطنية ، وذلك على اعتبار أن خلق السلطات المحلية المتعلقة باستقلال تام عن السلطة المركزية قد يخلق اغراء لدى هذه السلطات أن تقوم بالانفصال عن السلطة المركزية مما يهدد الوحدة الوطنية ، ويبدو ذلك أكثر خطراً في المجتمعات التي تعاني من بعض التمزقات القومية أو الطائفية أو العرقية . الخ .

صحيح أن هنالك بعض الاتجاهات التي تعارض هذا الأمر ، وتعتقد أن الاتجاه نحو الحكم المحلي الذاتي للوحدات المحلية لن يعمل على إضرام روح الانفصال بقدر ما يعمل على تدعيم روح المواطنة وصقل وتأکید

المسئولية العامة على المستوى المحلي ، وخاصة إذا تمتع أفراد المجتمع بدرجة من النضج الكافي لحياء تقديرهم وزيادة ادراكهم لأهمية الكيانات السياسية والإدارية الكبيرة ، لمستقبل التطور الحضاري لهم ولجتمعتهم الأكبر . ويقع على رأس هذا الاتجاه المدرسة اليوغسلافية التي تتبنى نموذجاً متميزاً للإدارة أو الحكم المحلي .

أما الناحية الأخرى الطائفية ، فإن أهم ما يترتب على وجود العلاقة المركزية بالمحليات ، أنها قد تمثل مدخلاً تدخل من خلاله السلطة المركزية لتفرض إرادتها وتقيم سياستها ضمن حجج وتبريرات قد تكون في ظاهرها فنية أو سياسية .

المصدر القانوني للعلاقة :

ونجد أنفسنا من هذه الناحية أمام ثلاثة مصادر أساسية هي :

أولاً : التشريع الأساسي : ممثلاً في الدستور .

ثانياً : التشريعات المكملة ممثلة في مجموعة القوانين .

ثالثاً : الأنظمة واللوائح الرئيسية .

وبمتابعة أثر كل مصدر منها على الاعتبارات والمحددات المختلفة فإنه يمكن القول ، بأن الاعتبارات الفنية تنسجم مع مصدر التشريع الأساسي على اعتبار أنه يمثل الضمانة العليا التي تسوى ، من النواحي الفنية والقانونية ، بين السلطة المركزية والسلطة المحلية لتجعلهما كجهازين رئيسيين ضمن النسق العام للدولة ، ويهدف كل منهما إلى ممارسة وظائفه على مستواه ، وفي ذلك ما يعمل على إطلاق الطاقات المحلية والقدرات الإبداعية فيها دونما قيود أو حدود مركزية .

وتبدو درجة الانسجام أكثر وضوحاً إذا عرفنا أنه حيث يتم تنظيم العلاقات المركزية المحلية دستورياً ، فإنه يتم منح الهيئات المحلية المرونة والصلاحيات الكافية أن تبرزها وكأنها صورة من صور الحكم الذاتي ، وهكذا يصير شكل العلاقة تعاونياً بين الطرفين أكثر منه رئيسياً ، وأن الضمانات الدستورية هي التي تضمن استمرار وحدة الجهاز العام للدولة ووحدة السيادة العامة .

وبالطبع ، فإن هذا لا يعني عدم وجود أية مسئولية للسلطة المركزية إزاء الهيئات المحلية . بل على العكس ، فإن تضخم وتطور بعض الخدمات العامة يجعل مسئولية القيام بها مسئولية مركزية ، وأن على المركز أن يقوم بتقديم هذه الخدمات للوحدات المحلية المختلفة ، وخاصة تلك التي لا تتمتع بالامكانيات المادية والبشرية الكافية لإتمام ذلك .

وهنا لا بد من مراعاة ضرورة التمييز بين نظام الخدمات ، كوسيلة تطويرية وتعاونية وكمهمة قومية ، وبينه كوسيلة أو أداة رقابية ، فالحالة الأولى تنسجم مع المساواة الدستورية بينما تتنافى الحالة الثانية معها .

أما في الحالات التي يتم تنظيم العلاقات المركزية المحلية طبقاً للقوانين ، فإننا نجد أن التوسع في درجة الرقابة المركزية على حرية الهيئات المحلية وربما على وجود الوحدات المحلية ذاتها يتضاعف ، ويبدو أكثر خطورة وأشد أثراً فيما إذا تم تنظيم ذلك عن طريق الأنظمة واللوائح التي تضعها أجهزة السلطة التنفيذية . وذلك على اعتبار أن التنظيم عن طريق القوانين

يحتفظ بمضائه أحياناً لأن التشريع يوضع من قبل الجماعات التمثيلية المركزية (حيث توجد) كالبلاطات .. مما يعمل على تحديد حرية السلطة التنفيذية في فرض إرادتها الكاملة ، وبالقدر الذي لا يحد من مرونة حركة السلطات المحلية وتعبيرها عن طاقاتها وقدراتها بفعالية .

كذلك الحال بالنسبة للاعتبارات السياسية التي تزداد درجة تحقيقها والتعبير عنها كلما كانت العلاقة المركزية — المحلية منظمة دستورياً ، وتخف مع الهبوط على المدرج التشريعي ، وذلك باعتبار أن درجة الرقابة المركزية تزداد حدة كلما كانت تنظم عن طريق المستويات الأدنى على المدرج التشريعي .

وذلك على خلاف الاعتبارات الطائفية التي يفترض لتحقيقها أن تملك السلطة المركزية القدرة على إحكام قبضتها على الهيئات المحلية لفرض التنظيم والعلاقات التي تريدها ، ولا يتحقق لها ذلك إلا إذا افتقدت الضمانات الدستورية أو التشريعية الأخرى لاستقلال الهيئات المحلية .

أشكال الرقابة المركزية :

تتعدد وتنوع أشكال الرقابة المركزية على الهيئات المحلية ، فهناك الرقابة التشريعية التي تتمثل في مجموعة التنظيمات التي تصدرها سلطة التشريع لتنظيم الأوضاع المحلية وخاصة إذا لم يتم تنظيم ذلك دستورياً . وهناك الرقابة القضائية التي تنحصر مهمتها في النظر في مدى شرعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية وإلغاء ما هو غير مشروع منها . وقد تمتد إلى حد إصدار أوامر بضرورة الامتناع عن ممارسة عمل معين .

وكما يلاحظ فإن هاتين الرقابتين تبرزان ضماناً لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية أكثر منهما كقيود عليهما ، وذلك باعتبار أن الرقابة التشريعية تجسد شرط القانونية ، الأمر الذي يعمل على تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الإطار ، في الوقت الذي تعتبر القانونية أساساً من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحددات السياسية ، سواء كانت متمثلة في العدالة الاجتماعية أو في الديمقراطية .

كذلك الحال بالنسبة للرقابة القضائية التي تحول دون خرق قاعدة القانونية كضمانة فنية وسياسية .

أما الشكل المثير للاهتمام من أشكال الرقابة المركزية فيتمثل في الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة التنفيذية ، ومصدر الأثارة هنا ، إن هذه الرقابة تختلف في شكلها ودرجتها ، وبالقدر الذي تبرز أحياناً كقيود رقابي شديد على أعمال الهيئات المحلية وبصورة تؤكد شكلاً من أشكال المركزية ، كما تبرز أحياناً بصورة مخففة ولا تؤثر كثيراً على درجة الاستقلال المحلي . وفيما يلي أهم هذه الصور وطبيعة صلتها بالمحددات المختلفة ، وهي :

أولاً : الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية ذاتها ، وتتخذ الشكلين الأساسيين التاليين :

أ — الرقابة على المجلس المحلي بكامله ، ويشمل هذا الوضع حق حل المجلس بمجموعه ، أو تجميد أعماله لمدة معينة ، ولا يشمل هذا الاجراء الرقابي الشخصية المعنوية المؤكدة قانونياً ، والتي لا تمس إلا بقانون من نفس الدرجة أو من درجة أعلى ^(١) .

وكما يلاحظ فإن هذا الاجراء يعتبر من أفسى مظاهر الرقابة الادارية وأخطرها ، سواء كان الأمر يتعلق بالاعتبارات الفنية أو السياسية وذلك على اعتبار أنه يقي الهيئات المحلية تحت طائلة التهديد بالحل مما يخلق نوعاً من القلق وعدم الأمان الوظيفي ، كما قد تؤدي ممارسة الاجراء المتكرر الى عدم الاستقرار الوظيفي وبصورة تتنافى مع متطلبات الفعالية التي تشترط عكس ذلك . بالإضافة إلى أن ذلك يتنافى مع مقتضيات الديمقراطية التي تترك أمر هذا الموضوع عادة إلى جمهور الناخبين أو إلى الجهة المركزية ضمن قيود مشددة تحول دون التعسف في استعمال هذا الحق . وكما يتضح فإن اتباع هذا الأسلوب الرقابي يدعم الاتجاهات الطائفية في التنظيم المحلي لأنه يسمح للسلطة المركزية أن تحل الهيئة المحلية التي تتعارض في ولائها أو اتجاهاتها معها .

ب — الرقابة على أعضاء المجلس أو رئيسه ، وتشمل حق السلطة المركزية في تعيين بعض الأعضاء أو تعيين الرؤساء أو نوابهم ، أو عزلهم ، أو توقيع بعض الاجراءات التأديبية عليهم .

وكما هو الحال بالنسبة للاجراء السابق ، فإن فيه ما يهدد الاعتبارات الفنية والسياسية ويدعم الاعتبارات الطائفية ولنفس المبررات المشار إليها .

ثانياً : الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ، وتشمل شكلين أساسيين هما :

أ — الرقابة على الأعمال الإيجابية وتشمل حق الموافقة السابقة على التصرف وحق الموافقة اللاحقة ، كما تشمل حق إيقاف تصرف الهيئات المحلية وإلغائه ، دون أن تملك حق تعديله ، فيما أن توافق كلياً أو ترفض كلياً ، وعادة ما يظل التصرف نافذاً حتى تقرر جهة الرقابة إيقافه أو إلغائه .

وكما يلاحظ ، فإن هذه الرقابة قد تكون على مدى شرعية التصرفات أو مدى ملاءمتها ، والحالة الأولى تكون ذات أثر رجعي بينما لا تكون كذلك بالنسبة للحالة الأخيرة .

ويمثل هذا الشكل من الرقابة موقفاً مزدوجاً بالنسبة للاعتبارات المختلفة ، وذلك على اعتبار أن حق الموافقة اللاحقة قد يعتبر اجراءاً روتينياً وضرورياً للتأكد من الشرعية والملاءمة ، وخاصة للاعتبارات الفنية ، إلا أن حق المصادقة المسبقة أو حق إيقاف التصرف وخاصة في الحالات التي تستهدف الملاءمة لا الشرعية يمثل نزوعاً مركزياً لفرض مزيد من الهيمنة على أعمال وحرريات الهيئات المحلية ، مما يجسد وضعاً وتنظيماً مركزياً يتعارض والاعتبارات الفنية والسياسية . وإن كان ينسجم مع الاعتبارات الطائفية .

(١) لاحظ بصدد ذلك محمد عبدالله العربي : « مدى اشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية » ، مجلة العلوم الادارية (القاهرة) ، عدد (١) . ١٩٦٧ ص .

ب - الرقابة على الأعمال السلبية ، وتعني الرقابة على الهيئات المحلية في حالة عجزها أو فشلها أو اهمالها بالنسبة لممارسة الاختصاصات الممنوحة لها ، وخاصة الاختصاصات الاجبارية أو الضرورية . وأهم مظاهر هذه الرقابة ، حق السلطة المركزية في الحلول محل الهيئات المحلية لانجاز الاختصاصات المعنية ، مع ملاحظة أنه لا يجوز ممارسة هذا الحق إلا بعد انذار الهيئات المحلية وعدم انصياعها للانذار .

والحقيقة ، أنه رغم ما يبدو من قسوة في هذا الاجراء ، إلا أنه يمثل ضرورة أساسية ومنسجمة مع الاعتبارات الفنية ، نظراً لأنه يقي الهيئات المحلية في حالة تحفز مستمر للانجاز وبالصورة المطلوبة أو الفعالة ، وذلك في الوقت الذي لا توجد له آثار أخرى مهمة ومتعارضة مع الاعتبارات السياسية ، أو مدعمة للاعتبارات الطائفية .

جهات الرقابة المركزية ومستوياتها :

تتأثر الاعتبارات المختلفة بدرجة تعدد جهات الرقابة المركزية ومستوياتها ، وكما يلاحظ فإن هنالك اختلافات بين النظم المختلفة من هذه الناحية ، ففي بعضها تتوحد جهة الرقابة في وزارة أو جهة مركزية واحدة ، في الوقت الذي توجد نظم أخرى تعدد الجهات المركزية التي تتولى ذلك . كما أنه يلاحظ أن هنالك من تأخذ بنظام التقسيمات الادارية المركزية إلى جانب التقسيمات الادارية المحلية ، وتترك للقائمين على الادارات المركزية الحق في ممارسة دور رقابي على الهيئات المحلية العاملة في إطار وحداتهم الادارية ، وذلك ضمن تسلسل هرمي يصل بينهم وبين الأجهزة المركزية .

وأخيراً فإنه يلاحظ أن هناك بعض النظم التي يوجد فيها تسلسل بين التنظيمات المحلية نفسها فيصير للتنظيمات الأعلى دوراً رقابياً على المستويات الأدنى .

ونحن في هذا السياق نرى أن التعدد في جهات الرقابة أو في مستوياتها يؤكد توجهها نحو الأخذ بشكل التنظيم ذي النزعة المركزية ، وفي ذلك ما يتنافى مع الاعتبارات الفنية والسياسية كما تبين خلال النقاط السابقة وتدعيماً للاعتبارات الطائفية ، ونوصي بأهمية تحديد هذه الجهات وتوحيدها وتقليص مستوياتها قدر الامكان .

ب - العلاقات المحلية - المحلية :

ونقصد بهذا النوع تلك العلاقات التي يتم قيامها بين الهيئات المحلية وبعضها ، سواء كانت علاقات أفقية أو عمودية .

وكما يلاحظ فإن هذه العلاقات أصبحت موجودة بشكل أو بآخر ، في مختلف الدول المعاصرة ، كما أن الاتجاه العام أصبح يؤيد وجودها ويدعو إلى تقويتها وتدعيمها ، وأهم الدواعي لذلك ⁽¹⁾ :

أولاً : إن تدعيم العلاقات المحلية وخاصة بين الوحدات المتجاورة أو العاملة في إطار بعضها قد يؤدي على المدى البعيد إلى توحيدها في إطار كلي يجمعها لتبرز معاً كوحدة محلية كبرى ، مما ينسجم والاعتبارات الفنية .

ثانياً : إن في ذلك ما يدفع إلى اتجاه خلق ما تسمى المشاريع المشتركة بين الهيئات المحلية وبعضها ، الأمر الذي ينسجم مع الاعتبارات الفنية بصورة مباشرة ، حيث أن هذا الاتجاه سيعالج مشكلة النقص في الموارد أو الكفاءات التي تعاني منها بعض الوحدات ، لتصير أكثر فعالية ضمن الجهد التكاملي الذي توفره سياسة المشاريع المشتركة . ناهيك عما لهذه السياسة من آثار على خلق الوعي العام المحلي الواسع وبصورة ترقى إلى خلق الوعي العام الوطني ، مما يعمل على تدعيم الاعتبارات السياسية أيضاً .

هذا ، وقد يؤدي النجاح في هذا المسعى إلى زيادة الاهتمام من قبل القطاع الخاص بأهمية الأعمال المشتركة وباحياء نزعة العمل التعاوني ، الأمر الذي يدعم اعتبارات الفعالية على المستوى القومي ، كما يضاعف ظروف العدالة الاجتماعية باستبدال العلاقات التعاونية بالعلاقات التنافسية .

ثالثاً : إن في ذلك ما يدفع إلى خلق الاتحادات المحلية أو التنسيق المحلي بالقدر الذي يحد من جموح السلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية وأعمالها ، الأمر الذي يضاعف فرص اللامركزية وينسجم مع الاعتبارات السياسية والفنية المختلفة ويحول دون تفشي الاعتبارات الطائفية الأخرى .

رابعاً : يؤدي ذلك إلى خلق نوع من المسؤولية الجماعية الرامية إلى النهوض بالريف وغيره من المناطق المختلفة وتطويرها ، حيث أن ارتباط مجالس الوحدات الريفية بمجالس الوحدات الحضرية بعلاقة تعاونية يساعد على الاستفادة من الخبرات والامكانيات الموجودة لدى الوحدات الأخيرة ، كما ينمي الشعور المشترك بضرورة تقليص الفجوة بينهما . وفي ذلك تدعيم للاعتبارات الانجابية ، فنية وسياسية ، وتقليص للاعتبارات الطائفية التي تبدأ بالذوبان بين الأفراد والجماعات لتتحول من ولاءات واهتمامات فردية أو جماعية ضيقة إلى صورة عامة وقومية .

خلاصة القول ، يمكننا أن ندرك أن للعلاقات التي تنسجها الهيئات المحلية أو تفرض عليها مع الجهات المركزية ، أو مع الجهات المحلية ايجابية وسلبية تختلف حسب طبيعة هذه العلاقة ، وتحقيقاً لأفضل الشروط المحتملة فإننا نوصي بأن تقوم هذه العلاقات على أساس ينسجم مع الاعتبارات الفنية والسياسية ، وذلك بأن يتم تحديد هذه العلاقة بالاستناد إلى النصوص الدستورية أو النصوص القانونية على الأقل ، وعدم تركها للأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية .

كما نوصي بضرورة وجود أشكال الرقابة التشريعية والقضائية وتدعيمها لتحول دون الانحرافات الأساسية ، في الوقت الذي تحدد فيه أشكال الرقابة الادارية ودرجاتها ووضع التحديدات القانونية لها بحيث تحد من جموحها وتعسفها .

كما نوصي بضرورة تحديد وتوحيد الجهات الرقابية في أقل عدد ممكن ، مما يحول دون تعددها أو تعدد مستوياتها ، وذلك مع مراعاة الظروف المحلية الخاصة بكل مجتمع .

وبخصوص الوضع في البلاد العربية ، فإنه يمكننا ملاحظة الأوضاع العامة فيها بالاستناد إلى الجدول التالي :

1. L. Gordon Bayley, *Local Government, Is it Managable*. Pergamon Press. 1979, London. pp. 65-71.
— Raymond S.B. Knowles, op. cit., p. 25.

جدول (٣)

العلاقات المركزية – المحلية *

	سوريا				السعودية		لبنان		الكويت		الأردن		العراق				تونس		المغرب		ليبيا		مصر				الجزائر		الدول البرصديات المحلية البيانات
	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة	التيبة		
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	جهات العلاقة المركزية متعددة	
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	جهات العلاقة المركزية محلة في جهة واحدة	
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	الرقابة المركزية على المبيعات والأصنام ماً	
																												الرقابة المركزية على الأصنام فقط	
																												الرقابة المركزية ذات طابع تعادلي أكثر منه رقابي	
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	أساس العلاقة المركزية المحلية في التنسيق	

* راجع في ذلك : — موسوعة الحكم المحلي ، التشريعات في البلاد العربية ، مرجع سابق .
— موسوعة الحكم المحلي ، أنظمة الحكم المحلي في البلاد العربية ، مرجع سابق .
— د. عادل حدي ، الاتجاهات المعاصرة .. مرجع سابق .

رئيس المجلس المحلي ودوره في تنمية مجتمعه

للدكتور محمد قاسم القريوتي

المجلس المحلي والسياسات التي يرسمها ولأنه أيضاً — على عكس باقي أعضاء المجلس — مكلف بالتنفيذ والمتابعة . وانطلاقاً من هذا الدور الأساسي فرئيس المجلس المحلي هو الشخص الذي يتولى العمل على أساس التفرغ الكامل ويتقاضى وفقاً لذلك راتباً شهرياً يحدده المجلس أو الجهات الحكومية الأخرى التي تشرف على المجالس المحلية . ولا شك أن هذا الدور الإداري المهم في تنفيذ قرارات وسياسات المجلس المحلي من خلال الاشراف على الموظفين والأجهزة التنفيذية المختلفة في نطاق المحلية وليس على حساب دوره السياسي المهم . فهو يمارس وظيفة سياسية مهمة تتجلى بكونه الممثل الرئيسي للمواطنين المحليين معني بالاتصال بهم كناخبين وكأصحاب مطالب وكأعضاء مجلس . وكذلك بدوره في بلورة المطالب الشعبية على شكل اقتراحات وخطط تتم ترجمتها إلى قرارات بالتعاون مع بقية أعضاء المجلس المحلي ، وكذلك الاتصال بالجهات الرسمية المختلفة باسم المنطقة والهيئة المحلية التي يمثلها .

إن شمول وأهمية هذا الدور المطلوب من رئيس المجلس المحلي جعل كثيراً من الدول تلجأ إلى توزيع المهام المحلية بين شخصين مختلفين بدل أن تكون كلها من مسؤوليات رئيس المجلس المنتخب . إذ يتولى رئيس المجلس المحلي المهمة السياسية بينما يعين المجلس شخصاً تنفيذياً يتولى متابعة وتنفيذ قرارات المجلس وسياساته مع الجهات المختلفة ويكون لقب هذا الموظف المدير التنفيذي City Manager ويكون مسئولاً أمام المجلس المحلي ويقدم تقارير عن أعماله لهذا المجلس ، ويتولى شئون إعداد الميزانية المحلية إلى جانب المهام الإدارية الأخيرة كالإشراف على الموظفين المحليين وما إلى ذلك . وقد أُملي هذا التوزيع أيضاً حقيقة مؤداها أن الانتخابات قد لا تأتي بالضرورة بالكفاءات الإدارية المطلوبة، فالشعبية ليست بالضرورة دليلاً على القدرة الإدارية وهذا فرق توضحه على المستوى القومي وظيفة الوزير كشخص سياسي ووظيفة وكيل الوزارة كموظف إداري قيادي . فالفصل بين الوظيفتين السياسية والإدارية لم يصل بعد إلى عدد كبير من دولنا العربية^(١) مما يجعلنا معنيين بمجالات البحث في تحسين قدرة وكفاءة القائد الإداري المحلي كقائد سياسي وإداري في آن واحد لأن ذلك سينعكس بالضرورة على المجتمع المحلي .

إن الإدارة المحلية تهدف أول ما تهدف إلى النهوض بمستوى المجتمعات المحلية أو تنميتها على مختلف الأصعدة لأنها في وضع أفضل من وضع السلطة المركزية للوصول إلى هذه المجتمعات ومعرفة مشاكلها والعمل على حلها . ذلك كله يتم من خلال إحداث التفاعل داخل المجتمع المحلي بشكل يجعل أعضاؤه يشاركون بأنفسهم من خلال اطار الهيئات المحلية في تحقيق هذا الهدف .

وأعمال وبرامج الهيئات المحلية لا تتم كما نعرف إلا من خلال الأطر الرسمية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهلها للقيام بالتصرفات والأعمال ، وهي بالطبع المجالس المحلية المنتخبة أو المعيّنة . ومع ذلك فمن المعروف أن المجالس المحلية اطار تمثيلي يمثل كافة فئات المواطنين سواء كان ذلك عن طريق الانتخاب أو عن طريق التعيين الذي لا بد أن يراعى فيه إلى جانب اعتبارات أخرى — التمثيل الشعبي — وهذا يعني أن دورها رغم أهميته النظرية ليس إلا دوراً سياسياً يقصد به رسم السياسة العامة للهيئات المحلية بشكل يعكس رغبات الأهالي وتصوراتهم للأولويات المطلوبة في مجتمعاتهم . أما مهمة تنفيذ مثل هذه السياسات فهي أمور إدارية يعهد بها إلى موظفين إداريين وفنيين مؤهلين ومتفرغين .

إن أعضاء المجالس المحلية في معظم بلاد العالم ومنها الأردن ليسوا متفرغين ولا يتقاضون أية رواتب شهرية لقاء عملهم ذلك لأن جلساتهم معدودة ولأنهم لا يتولون الأمور التنفيذية . وإن ما تخصصه بعض الدول من مكافآت مالية لأعضاء المجالس المحلية كبديل للجلسات التي يعقدونها لا يغير من الصورة غير الإدارية لمهام أعضاء المجلس المحلي . إن كل ذلك يعني أن دور أعضاء المجالس المحلية عموماً ليس دوراً مباشراً في تنفيذ البرامج المحلية .

الدور المتميز لرئيس المجلس المحلي

إن الاستثناء الوحيد والعام على ما تقدم عن طبيعة الأعمال التي يقوم بها أعضاء المجالس المحلية هو دور رئيس الوحدة المحلية . فهو في معظم أنظمة الإدارة المحلية العالمية الشخص الذي يلعب دوراً كبيراً في إدارة البرامج المحلية . ذلك لأنه صاحب الصوت الأقوى والمؤثر في قرارات

(١) لقد اتاح (القانون المعدل لقانون البلديات الأردني والذي صدر حديثاً لبعض البلديات) تعيين مدير للبلدية بهذه الصفة التنفيذية . انظر المادة ٤٢ ، فقرة ٣ من قانون البلديات رقم — ٢٩ لسنة ١٩٥٥ المعدل .

يرى دعاة هذه النظرية أن القيادة هي محصلة خصائص شخصية إذا تمتع بها الانسان أصبح قائداً . ومن الصفات القيادية التي تذكر القدرة على المبادرة ، وقوة الشخصية ، والذكاء ، والنضوج ، وتفهم الآخرين إلى غير ذلك من الخصائص الحبية . وكثيراً ما تذكر الكاريزما Charisma أو القوة السحرية كأحد الخصائص القيادية لأنها تؤثر على الآخرين وتجعلهم يتصرفون وفقاً لرأي صاحبها دون تفكير أو مناقشة بل انهم ينفذون تعليمات صاحب الكاريزما بشكل تلقائي .

إن مدلولات هذه النظرية على المستوى المهني والاداري غير مشجعة ، لأنها تعني أن القيادة موهبة تولد مع الانسان الأمر الذي من شأنه القول أن القائد يولد ولا يخلق وان على الادارة أن تنتظر الرجل العظيم ، وهذا وضع لا يمكن برمجته ولا يمكن أن يكون أساساً للعمل الاداري المتواصل . إن صحة هذه النظرية محل شك ، لأن الدراسات الميدانية جاءت بنتائج متغايرة في هذا الشأن . فقد توصل بيرد Bird^(١) ، وكذلك جوردون ليبيت Gordon Lippit^(٢) إلى نتائج متماثلة في دراساتهم المنفصلة وهي أن ٥٠٪ فقط ما يعرف بالخصائص القيادية ظهر فقط في أربع حالات دراسية من بين ١٠٤ دراسات قاموا بها في هذا المجال . وكذلك فقد توصل جيب Gibb^(٣) إلى أن الدراسات المختلفة حول خصائص الشخصية القيادية فشلت في إيجاد نمط ثابت للخصائص القيادية . وكذلك فقد توصل بالمر Palmer^(٤) في دراسات كثيرة إلى أنه ليس هناك ما يثبت أن الفعالية الادارية هي نتيجة خصائص شخصية يتمتع بها الفرد . ومع ذلك فقد دلت دراسات أخرى على وجود علاقة ايجابية بين الادارة الناجحة والصفات القيادية التي ذكرنا بعضاً منها . ومن أمثلة ذلك تلك التي أجراها باحثو جامعة مينيسوتا^(٥) وكذلك أدوين قازيلي Edwin Chiselli^(٦) .

لقد كان مفهوم القيادة وماهيتها محل نقاش وجدل وذلك لأهميتها في نجاح أو فشل الجهود الانمائية المشتركة في مختلف المجالات . فإذا تساوت المتغيرات التنظيمية والمادية واختلفت النتائج فلا بد أن يعزى ذلك إلى العنصر البشري ودور القيادة الادارية فيه . فلطالما حدثتنا السير والكتب التاريخية عن الرجال العظام الذين غيروا مجرى التاريخ حتى بإمكانات متواضعة . كذلك فنحن نشهد ونسمع في العالم العربي اليوم الحديث عن الحاجة الملحة لقيادة قادرة على تنسيق الجهود والوصول بالأمة إلى وضع أفضل لا سيما وأن الامكانيات المادية والبشرية كبيرة التي لو أحسنت إدارتها وقيادتها لأمكن لهذه الأمة أن تكون في مركز أفضل مما هي عليه بكثير .

لقد كانت القيادة تقترب بداية بالحق القانوني Authority في إصدار الأوامر للغير وإجبارهم على الطاعة وتنفيذ الأوامر المعطاة . وبذلك فقد كان المركز القانوني للشخص في التنظيم أو الهرم الاداري هو الذي يحدد كونه قائداً . ولعل الرتب العسكرية ومسمياتها تدل على هذا الأصل والتطبيق . ولكن المفهوم الحديث للقيادة تعدى إطار الحق القانوني في إلزام الآخرين بالطاعة إلى أن أصبح يعني القدرة Power على التأثير في آراء الآخرين بشكل يجعلهم يسلكون سلوكاً يتفق مع تصورات الشخص المؤثر لقناعتهم بسداد رأيه وقوة حجته ومنطقه وليس لأنه أعلى منهم رتبة أو أقوى مركزاً . وقد عكست كتابات « شستر بارنارد » و « ماري باركر فوليت » هذا الانقلاب في مفهوم أو خط سير القيادة بحيث رأيا أن القيادة تعتمد على قبول المرؤسين بتعليمات الرئيس وليس على حقه في أن يأمر وهي بالتالي تسير من أسفل إلى أعلى وليس العكس^(٧) .

ومن هذا المنطلق الحديث لمفهوم القيادة كقدرة على التأثير في سلوك الآخرين فقد تعددت نظريات القيادة التي تحاول أن تفسر سر تأثير بعض الأشخاص على الآخرين وبالتالي تحديد الأسباب التي تجعل من شخص ما قائداً وتبحث أيضاً فيما إذا كانت القيادة مهارة يمكن تعلمها أو أنها موهبة تولد مع الانسان .

ويمكن الاشارة السريعة للنظريات حول القيادة تحت ثلاثة عناوين هي :

٢ — أما وجهة النظر الأخرى حول مفهوم القيادة فتركز على سلوك المديرين وما يعملون وكيف يتصرفون في أدائهم لوظائفهم أكثر من تركيزها على الخصائص الشخصية كما هو الحال في النظرية السابقة . وترى هذه النظرية أن من أهم الوظائف القيادية العمل على تحقيق الأهداف الرسمية المحددة من جهة واشباع رغبات أعضاء الجماعة من جهة أخرى ، ويقدر ما يستطيع المدير النجاح في تحقيق هذين الهدفين بقدر ما يكون قائداً إلى جانب كونه مديراً . فالتوازن بين هذين الهدفين ، هو ما يجعل

1. Chester I. Barnard, *Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1938). And Mary Parker Follet, *Creative Experience* (London: Longmans, Green and Company, 1924), p. 59
2. C. Bird, *Social Psychology* (New York: Appleton, Mass: Addison-Wesley, 1954).
3. Gordon Lippit, "What Do We Know About Leadership," In *Leadership in Action* (Washington: National Training Laboratories, National Education Association, 1961, p.7).
4. Gibb, "Leadership" In *Handbook of Social Psychology*, Vol. 2, ed. G. Lindzey (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1954).
5. Walter Palmer, "Management Effectiveness as a Function of Personality Traits of the Manager," *Personnel Psychology*, Vol. 27 (1974), pp. 283-295.
6. T.B. Mahoney, T.H. Jerdee and A.N. Nash, "Predicting Managerial Effectiveness," *Personnel Psychology*, Vol. 13 (1960), pp. 147-163. Also, T.A. Mahoney, T.H. Jerdee & A.N. Nash, *The Identification of Management Potential* (Dubuque, Iowa: William C. Brown, 1961).
7. E.E. Ghiselli, "The Validity of Management Traits Related to Occupational level," *Personnel Psychology*, Vol. 16 (1963), pp. 109-130.

الشخص قائداً بالمعنى العلمي . وقد صنف الدارسون الأساليب السلوكية في القيادة إلى أنماط عدة بحسب درجة التركيز على العاملين أو الوظائف الرسمية ^(١) .

٣ — أما النظرية الثالثة فترى أن عملية القيادة بقدر ما تعتمد على شخصية الشخص نفسه وتمتعه بخصائص مهمة إلا أنها في الوقت ذاته تتصل بعوامل مختلفة لا يمكن فصلها عن شخصية القائد لتفسير نجاحه أو فشله في مهمات القيادة . وكثيراً ما يقال في هذا الصدد أن القائد ديمقراطي أو ديكتاتوري برغبة تابعيه إذ أن طبيعة التابعين تملئ النمط الذي يمارسه القائد أو المسؤول . وقد ذكر فيلي Filley وهاموس House أن من بين العوامل الموقفة المؤثرة على فعالية القيادة العوامل الآتية ^(٢) :

- ١ — تاريخ التنظيم .
- ٢ — عمر شاغل الوظيفة القيادية السابق .
- ٣ — عمر القائد الحالي وخبرته السابقة .
- ٤ — طبيعة المجتمع الذي يعمل فيه التنظيم .
- ٥ — المتطلبات الخاصة للعمل .
- ٦ — الجو النفسي للمجموعة .
- ٧ — نوع الوظيفة التي يقوم بها القائد .
- ٨ — حجم المجموعة التي يشرف عليها القائد .
- ٩ — درجة التعاون المطلوبة بين أعضاء المجموعة .
- ١٠ — توقعات الرؤوسين .
- ١١ — الخصائص الشخصية لأعضاء المجموعة .
- ١٢ — الوقت المطلوب والمخصص لاتخاذ القرارات .

وقد صنف فرد فيدلر ^(٣) Fred Fiedler العوامل الموقفة تلك الى ثلاث فئات :

- ١ — عوامل متصلة بعلاقة القائد بتابعيه .
- ٢ — طبيعة المهام الملقة على المجموعة .
- ٣ — قوة مركز القائد الوظيفي .

وقد طور فيدلر مقاييس مختلفة لكل من هذه العوامل ، إذ طور استمارات خاصة يجيب عليها أعضاء الجماعة حول شعورهم عن القائد وبالتالي توضح علاقته بهم . أما فيما يتعلق بطبيعة المهام أو درجة وضوحها ، فقد وضع مقياساً من أربعة مؤشرات هي : درجة التأكد من القرار أو درجة صحة الحل المقترح ، وضوح الهدف ، الطرق المختلفة المتاحة للوصول للهدف ، ومدى توافر بدائل جيدة لحل المشكلة . أما مركز القائد فيتضح من خلال تقييم قدرة القائد على ايقاع الجزاءات التأديبية أو توزيع المكافآت على تابعيه وكذلك رتبته ولقبه الوظيفي . ويرى «فيدلر» أنه كلما كان المشرف على علاقة طيبة بمروسيه وكلما كانت

الوظائف والمهام محددة بدقة ، كلما أدى ذلك إلى ممارسة القائد لخصائص القيادة والعكس صحيح . والسؤال المطروح ما هو النمط القيادي المناسب في ظل وجود الظروف المناسبة تلك ؟ وفي ظل غيابها ؟ وفي ظل وضع تمتاز فيه هذه العوامل ؟ .

لقد دلت الدراسات التي أجراها « فيدلر » في هذا الصدد على أن النمط القيادي الذي يعتمد على اصدار الأوامر وتحكيم الرقابة قد يكون النمط المناسب في الظروف المؤاتية جداً أو المعارضة جداً للقائد . بيد أن النمط غير الأمر والمتسامح ، يعتبر النمط الأفضل في الظروف الوسطية ^(٤) .

أما التفسير الآخر للنظرية الموقفة فيرى أن القيادة تتحدد بفعل عاملين :

- ١ — السلوك الذي يستلزمه أداء الوظائف بشكل جيد .
- ٢ — أثر سلوك القائد في توفير الدوافع للعمل .

إن مهمة القائد من هذه الزاوية تكمن في قدرته على توفير الظروف المناسبة التي تقود إلى أداء المهام بشكل أفضل . فإذا كانت الوظيفة تستدعي سلوكاً تعاونياً فإن القيادة الناجحة هي تلك التي تشجع التعاون . وإذا كانت الوظيفة تستدعي سلوكاً يشبه سلوك المقاتلين والمنظمين فإن النمط القيادي المناسب هو ذلك النمط الذي يؤكد القدرة على الانجاز .

وكذلك فإذا كان أداء الوظائف يستلزم سلوكاً مؤثراً وفعالاً فإن النمط القيادي المناسب هو ذلك الذي يخلق ويشير حوافز العمل والتأثير ^(٥) .

مما تقدم نجد أن طبيعة القيادة غامضة ويصعب من خلالها وصف نمط القائد المثالي وأن أي محاولة لتحديد مثل هذا النمط بشكل مبدأ ثابت ستكون حتماً محاولة غير ناجحة . ومع ذلك يمكن القول بأنه لو توفر في المدير ما في النظريات الثلاث حول القيادة لجعل منه إدارياً ناجحاً . فلا شك أن الإداري الناجح هو الذي يفهم طبيعة التعاملين معه ويستطيع توجيههم بشكل يشعرهم بقيمتهم وبقية ما يعملونه لتحقيق حاجاتهم . وكذلك الأمر فإن الإداري الناجح يجب أن يكون قادراً على فهم الظروف المختلفة وقادراً على تكييف أسلوبه في الإدارة وفقاً للظروف المختلفة ويتحلى بدرجة كبيرة من المرونة .

إننا سنحاول في هذا البحث مناقشة طبيعة دور رئيس الإدارة المحلية كرئيس إداري وكيفية إعدادته ومساعدته ليكون قائداً إدارياً ناجحاً قدر الامكان بالمقياس لمعايير النظريات الثلاث السابقة وذلك لنستطيع من خلاله أن نتوقع تطوراً ورفعاً لمستوى المجتمعات المحلية . وقبل أن نتقل لذلك سنتطرق لمفهوم تنمية المجتمع بصفتها المجال الذي يتواجد فيه رئيس الإدارة المحلية .

1. Michael J. Kavanagh, "Leadership Behavior as a Function of Subordinate Competence and Task Complexity," *Administrative Sciences Quarterly* (December 1972), pp. 591-600.
2. Alane C. Filley and Robert J. House, *Managerial Process and Organizational Behavior* (Glerview, Ill. Scott, Foresman and Company, 1969), p. 409.
3. Fredrick E. Fiedler, *A Theory of Leadership Effectiveness* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 146-147.
4. Fredrick E. Fiedler, *Ibid*, p. 146-147.
5. David R. Hampton, Charles E. Summer, and Ross A. Webber, *Organizational Behavior and the Practice of Management*, Revised. (Glerview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973), p. 606.

مفهوم تنمية المجتمع

إن مفهوم تنمية المجتمع Community Development جزء من مفهوم التنمية الشامل . ولا شك أن المفهوم بشكله الأخير كان ولا يزال موضوعاً يشغل الكثير من طلبة العلوم الاجتماعية وخاصة في الميادين الاقتصادية . فقضية التنمية تشغل الساسة والدارسين في هذا العصر إذ لا تكاد تذكر أي دولة من دول العالم إلا وتفتقر معها خطط التنمية الخمسية وغيرها كتعبير عن أهدافها في التطور والتقدم . ولكن مع كل هذا الجهد العلمي والسياسي حول موضوع التنمية ، إلا أن ذلك لم يقلل من غموض ماهيتها . فهي تعني معانٍ عدة بقدر تعدد باحثيها . ولا شك أن ما ينطبق على الكل ينطبق على الجزء ، إذ أن مفهوم تنمية المجتمع أيضاً مفهوم ذو شعبية واسعة في أوساط العاملين في ميدان الخدمة الاجتماعية وغيرها من الميادين .

فقد عرّف آرثر دنهام Arthur Dunham تنمية المجتمع بأنها العملية التي يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق تكاملها مع باقي المجتمعات المحلية ضمن الإطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة بشكل عام^(١) .

أما ميزيرو Mezirow فيعرّف تنمية المجتمع على أنها « جهد منظم مخطط يهدف لمساعدة الأفراد على تنمية القيم والمهارات والمفاهيم التي تستلزمها المشاركة الديمقراطية في الحل الناجع للمشكلات الكثيرة التي يواجهها المجتمع وفقاً لجدول أولوياتها الذي تحدده كفاءة هؤلاء الأفراد »^(٢) .

أما ريتشارد بوسطن Richard W. Poston فيعرّف تنمية المجتمع بأنها « عملية تربوية منظمة تشمل المجتمع بأكمله وبكافة مجالات نشاطاته وذلك بهدف المساعدة على نمو وتطوير وإسعاد الناس وزيادة قدراتهم الانتاجية في المجتمع من خلال الدراسة والتخطيط والعمل لائتجاد بيئة اجتماعية وطبيعية مناسبة »^(٣) .

ويعرّف آخرون تنمية المجتمع بأنها « عملية التفاعل الاجتماعي التي يتعاون الناس من خلالها ويخططون للعمل وذلك لتحديد ما يحتاجون وما يواجهون من مشاكل ثم العمل على حل هذه المشاكل والحصول على ما يحتاجون ، من خلال تنفيذ هذه الخطط عن طريق الموارد المحلية وذلك بمساعدات من مؤسسات حكومية وخاصة^(٤) » .

ويعرّف آخرون تنمية المجتمع بأنها وسيلة تهدف إلى تنظيم المجتمع بشكل يستطيع معه التخطيط لنفسه وتحديد أهدافه ومشاكله ، ومن ثم التخطيط لتنفيذ برامجه وحل المشاكل التي يواجهها معتمداً بالدرجة الأولى على الموارد المحلية .

فهذه المعنى تعني تثقيف الناس ليستخدموا الوقت والجهد في تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف المحددة بشكل عام^(٥) . وأخيراً فيرى آخرون أن تنمية المجتمع قضية يلتزم بها المواطنون لأنها تهمهم ويتفاعلون معها . فهي مسار يهدف للتقدم ويتسم بصفة التأسيس وينبغي لها التنظيمات ويوفر لها الاجراءات اللازمة والاستعانة بالمتخصصين الذين يساعدون في تحقيق التقدم^(٦) .

إن تعدد التعاريف الواردة أعلاه يوحي بتعدد المفهوم وتنوع مدلولاته إلا أننا نستطيع أن نحدد العناصر الأساسية المشتركة في مفهوم تنمية المجتمع وهي كما يلي :

١ — جهد منظم يتمثل في وجود برامج محددة يهدف منها تحسين الظروف المختلفة في المجتمع المحلي ، وهذا الجهد يجب أن لا يكون فوقياً بل يبدأ بواسطة المعنيين مباشرة إذ يتفاعلون مع البرامج الموضوعية بحيث يصبحون وسائل تنفيذها كما هم أهدافها .

٢ — وجود قيادات محلية تعمل لتكثيف الجهود المحلية وتحقيق التعاون والتجانس بين المواطنين بهدف تهيئتهم للتغيرات المطلوبة مع عدم الاخلال بقيم المجتمع وقدرته على تقبل التغيير .

٣ — القدرة على استقطاب الدعم سواء كان ذلك بالكفاءات الادارية ، المعدات ، أو الموارد المالية من كافة الجهات الرسمية والشعبية .

٤ — تقوية الروح الديمقراطية والتأكيد عليها كأساس في التعامل مع المعنيين بهذه البرامج .

٥ — تنوع وشمول أهداف تنمية المجتمع سواء كان ذلك في تنمية القطاع الزراعي ، التعليمي ، الشبابي ، الصحي ، التوظيفي ، وإيجاد الجمعيات التعاونية إلى غير ذلك مما يهم أفراد المجتمع .

لذلك وتماشياً مع العناصر المذكورة أعلاه يمكن تعريف تنمية المجتمع بأنها أحد استراتيجيات التغيير المخططة التي تهدف إلى تحسين ظروف المجتمع من خلال وضع البرامج المختلفة وذلك عن طريق الاستعانة

1. Arthur Dunham, "What is the job of the Community Organization Worker?" In *Proceedings of the National Conference of Social Work* (New York: Columbia University Press, 1948), 162-172.
2. J.D. Mezirow, "Community Development as an Educational Process," *International Review of Community Development*, No: 5 (1960) pp. 137-138.
3. Richard W. Poston, *Report of the Chairman, Division of Community Development*, Annual meeting of National University Extension Association, Saltlake City, Utah, 1958.
4. United States Government, *International Cooperation Administration, Community Development Guidelines*, Airgram Circular, October 27, 1956 (Washington D.C. 1956).
5. Frank H. Sehnert, "A Functional Framework for the Action Process In Community Development", (Carbondale: Department of Community Development, Southern Illinois University, 1961) Mimeographed.
6. Irwin T. Sanders, "The concept of Community Development" In Lee J. Cary, ed., *Community Development as a Process* Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1970). p. 24.

بالقيادات المحلية القادرة على الاستفادة من الجهود المحلية وتسخيرها عن طريق الإقناع لمساعدة الذات عن طريق إشراك المواطنين المحليين في اتخاذ القرارات بطريقة ديمقراطية يمكنها من الاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي والأهلي . ويتم كل ذلك من خلال التمشي مع القيم والعادات الطيبة أو تعديلها تدريجياً بشكل لا يربك المجتمع ويحول دون إثارة التناقضات والصراع مع تحقيق التعاون والتجانس .

دور رئيس المجلس المحلي :

إن وظيفة رئيس الإدارة المحلية في مجتمعات الدول النامية على وجه الخصوص ذات قدر كبير من الأهمية إذ يتوقع منه أن يمارس الدور القيادي في مواقف وظروف مختلفة . وأن يسلك سلوك القائد في علاقاته المتعددة داخل المجتمع المحلي سواء داخل الوحدة المحلية التي يرأسها ، أو خارجها في البيئة المحلية . فمن واجبه في علاقته مع موظفيه أن يحدد الأهداف التي ينبغي الوصول إليها وكذلك حفزهم لتحقيق ذلك . والعمل على تنسيق الجهود في هذا السبيل وكذلك متابعة وتقييم هذا الأداء بشكل دوري . ولاشك أن هذا الدور الإداري يحتاج إلى خبرات إدارية وفنية ، ولا يمكن أن نتوقع وجودها بديهاً لأن مهمة القيادة كما أسلفنا في الجزء الأول مهمة صعبة وتحتاج إلى المام كبير بالعلوم الإدارية والسلوكية على حد سواء .

أما دور رئيس الإدارة المحلية فهو الدور السياسي الذي يتمثل في علاقته مع زملائه من أعضاء المجلس المحلي ، مع جماعات الضغط المختلفة ، والجماعات المهنية المختلفة ، وكذلك مع أصدقائه وناقديه على حد سواء ، فهو في موضع قيادي يحتم عليه أن يتصرف بشكل يتفق وتوقعات هذه الفئات أو القدرة على إقناعها بصحة التصرفات التي تصدر عنه والتي قد لا يتعاطفون في البداية معها .

ولا شك أن دور رئيس الإدارة المحلية في الأنظمة المحلية العربية على قدر كبير من الأهمية حيث يتمتع فيها الرئيس بدور كبير نسبياً إذ أن نمط المجالس المحلية فيها هو نمط المجلس والرئيس القوي Strong Mayor Council كنمط مختلف عن الأنماط الأخرى الموجودة^(١) ، على رغم أن سلطاته عملياً سلطات محدودة بالمقارنة مع ما تعنيه هذه التسمية في دول أخرى .

وبشكل أكثر تحديداً فإن القائد الإداري الفعال هو الذي يلعب دور قوة التغيير لتنمية المجتمع فهو الشخص الذي يعمل من خلال أدواره السياسية والإدارية لتحقيق ما يسمى بتنمية المجتمع .

الدور الإداري لرئيس المجلس المحلي :

إن رئيس الوحدة المحلية هو الشخص الرئيسي المسؤول عن تنسيق أعمال المجلس المحلي من ناحية وأعمال موظفي الهيئة المحلية من ناحية أخرى . فهو يعمل من خلال كونه رئيساً للمجلس على وضع السياسات المحلية وعلى توجيه الموظفين المحليين لتنفيذها ، ورغم أن هذه

السلطة قد يتقاسمها الرئيس في بعض أنظمة الإدارة المحلية مع شخص تنفيذي آخر City-Manager ، إلا أنه في معظم دول العالم النامية ومنها الدول العربية لا يزال هو صاحب السلطة الكبيرة في تصريف الأمور المحلية بل أن السلطة تتركز في يده وهو المسئول المباشر عن ممارستها أمام السلطة المركزية . ويساعد رئيس الوحدة المحلية في ممارسته لأعماله العلاقة الخاصة مع أعضاء المجلس المحلي فهو في أغلب الأحيان شخص منتخب ويتمتع بالشرعية القانونية بالإضافة لكونه المدير الإداري وهذه خصائص تساعد في إقناع المجلس المحلي في تبني آرائه ومقترحاته حول المسائل المختلفة . وكذلك فإن رئيس المجلس المحلي يتمتع في أغلب الأحيان بمؤهلات أفضل من باقي الأعضاء الأمر الذي يضيف إلى سلطته الشعبية كممثل للناخبين . وهذا الوضع القيادي الرسمي وغير الرسمي يجعل رئيس الوحدة المحلية قادراً على ممارسة نفوذ كبير في المراحل الإدارية المختلفة ابتداء من تقديم الاقتراحات ، وتحليلها ونظر المجلس فيها وكذلك في تنفيذ ما يتفق عليه من قرارات . ودوره في تقديم الاقتراحات لا يقتصر على قدرته في إقناع أعضاء المجلس فحسب ، بل أيضاً على قدرته على كسب الدعم والتأييد لهذه القرارات من أعضاء المجتمع المحلي بشكل يضمن له ولزملائه إعادة الانتخاب لعضوية المجلس في المستقبل .

وبعد اتخاذ القرارات فإن تنفيذها يصبح المهمة الأولى أمام المجلس المحلي . وعادة فإن القرارات تنفذ عن طريق الموظفين في الهيئات المحلية الذين يتبعون قيادة رئيس الوحدة المحلية بصفته الشخص المتفرغ الوحيد من بين أعضاء المجلس . ولا شك أن دور الرئيس المحلي في تنفيذ القرارات يعتمد على عدة عوامل منها طبيعة قوانين الإدارة المحلية الموجودة وعلاقة الأجهزة المحلية بالحكومة المركزية ، وعلاقة الرئيس بالمؤسسات المحلية المختلفة ، وكذلك بموظفي الهيئة المحلية نفسها ، والدور الإداري المهم الآخر في هذا المجال هو إعداد الميزانية المحلية بالتعاون مع أعضاء المجلس والتي تعكس تصورات المجلس للمشاريع والخدمات المزمع القيام بها في نطاق الهيئة المحلية . وهنا تلعب خبرة الرئيس الإدارية دوراً كبيراً في تحديد الأولويات وكذلك قدرته السياسية على كسب التأييد اللازم لهذه المشاريع داخل المجلس ، مع أعضاء المجتمع المحلي ، ومع الأجهزة الحكومية التي لها دور كبير وخاصة في الدول النامية ، في دعم ميزانيات الهيئات المحلية .

الدور السياسي لرئيس المجلس المحلي :

يضاف إلى المهام الإدارية الملقاة على عاتق رئيس الوحدة المحلية تلك الواجبات ذات الصبغة السياسية وهي تمثيل المواطنين الناخبين في الاتصال بالجهات الحكومية الرسمية ، وتمثيل الهيئة المحلية في الاحتفالات الرسمية ، أو تدشين المشاريع . فهو الذي يستقبل الموظفين الحكوميين أو الزوار في نطاق الهيئة المحلية ، ويترأس الاجتماعات العامة . ولاشك أن هذه الأدوار ذات معانٍ رمزية كبيرة في مجال الهيئة والاحترام يوضحها ضالة المزايا المادية المتوفرة لرئيس الوحدة المحلية بحكم الوظيفة بالمقارنة مع ما هو متاح له خارج الوظيفة الرسمية لو كان متفرغاً . ففي الأردن الآن — واعتقد أنها

(١) حول أنماط إدارة المجالس المحلية المختلفة أنظر :

Arthur J. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration*, second ed. (New York: Appleton-Century Crofts, Inc. 1957), pp. 259-278.

ليست نمطاً شاذاً — رؤساء هيئات بلدية خسروا على المستوى المادي الكثير عند تركهم لأعمالهم السابقة وتولهم المناصب البلدية الجديدة .

ومن خلال هذه الإشارة السريعة لواجبات رئيس الوحدة المحلية نرى أن معظم عناصر تنمية المجتمع هي من صميم واجبات هذا الدور المتوقع من رئيس الهيئة المحلية .

إن وضع رئيس الوحدة المحلية يمل عليه ممارسة دور القائد الإداري والسياسي الذي يعمل على تكثيف الجهود المحلية وعلى إضفاء روح التعاون والانسجام وتهيئة المواطنين لتقبل ما يراه ضرورياً من تغيرات يستوجبها تحقيق مطالب التنمية والتطور . ولنضرب مثلاً على ذلك فمن جملة المشاريع التي قد يفكر فيها رئيس وأعضاء المجالس المحلية فتح النوادي الرياضية والاجتماعية ، دور الحضانة للأمهات العاملات وفتح المراكز المهنية للفتيات الخ . إن مثل هذه المشاريع ذات فائدة للمجتمع المحلي وتعكس الحاجة إليها المظاهر المختلفة التي تتمثل في كثير من الدول بخروج الأطفال إلى الشوارع في غياب الآباء والأمهات من أجل العمل مما يسبب مشاكل اجتماعية وحوادث طرق .. إلى غير ذلك ، فالقائد المحلي لا بد أن يكون معنياً بحل هذه المشكلات وعليه من أجل ذلك القيام بمحملات توعية لضرورة الاهتمام بهذه الجوانب والعمل على حلها .

وأول ما يجب عمله هو تهيئة الرأي العام المحلي للتغيرات المطلوبة والتي تتمثل في قبول حقيقة الوضع الاجتماعي الجديد وهو خروج المرأة للعمل ، ومسئولية المجتمع في توفير الرعاية الاجتماعية من خلال إيجاد الملاعب ، والاندية ودور الحضانة .

وبعد هذه الخطوة الأولى يبدأ رئيس الوحدة المحلية ببلورة هذه الأفكار على صورة برامج ومشاريع تتحدد فيها أهدافها ومبرراتها ، وكلفتها ونواحي إدارتها ، وكيفية تدبير المخصصات لها من مختلف الوجوه .

ولنجاح هذه الجهود التنموية يجب أن يكون المواطنون المعنيون أدوات تنفيذية لهذه المشاريع . إذ يجب العمل على استقطاب تأييدهم وتعاونهم لنجاح هذه المشاريع وذلك من خلال محاولة تحري الكفاءات الموجودة التي تتطلبها المشاريع المقترحة ومحاولة الحصول على خبراتها سواء كان ذلك من خلال التفرغ مقابل مردود مادي عادل ، أو من خلال الاشتراك التطوعي والمساهمة الاختيارية التي ستضيف الكثير من خلال إعطائها دعماً معنوياً كبيراً للمشاريع . إذ أن تأييد المؤهلين ومشاركتهم ستعني مؤازرة الكثيرين الذين يتأثرون غالباً بغيرهم . وهذه الطريقة يمكن تحويل المشاريع التنموية من كونها فكرة رئيس أو أعضاء الهيئات المحلية إلى كونها فكرة أهل المجتمع المحلي عموماً بحيث يحرصون عندئذ على تهيئة أسباب نجاحها وإنجازها . وما قلناه عن هذا الدور المهم لرئيس الوحدة المحلية ينطبق على كافة الجهود التنموية وفي مختلف القطاعات في المجتمع المحلي .

إن ما تقدم في هذا البحث يدل على أهمية وضرورة إعداد رؤساء الهيئات المحلية إعداداً جيداً يتناسب مع أدوارهم القيادية وتأثيرها في تنمية

المجتمع المحلي إذ أنهم يجب أن يتحلوا بمواصفات دعاة التغير Change Agents وهو دور يمل عليهم إضافة خبرات عديدة للخبرات التي يبدأون فيها عملهم بالهيئات المحلية . فقد يكون رئيس الوحدة المحلية طبيباً ، مهندساً ، محامياً ، أو مزارعاً ولكن بعد توليه إدارة الهيئة المحلية فيجب أن يبدى تفهماً لتصورات الناس ورغباتهم إذ أنهم هم الذين يحددون ما يمكن تنفيذه من مشاريع وما يمكن إحداثه من تغيير وإن فهمهم لهذا الوضع الجديد يقيم بينهم وبين المواطنين جسوراً للتفاهم والمشاركة في تحقيق الأهداف لخدمة المجتمع المحلي . وفي هذا الصدد يمكن وصف رجل الهيئة المحلية بما يلي ^(١) :

١ — عامل الميدان : The Field-Agent

وهو بهذه الصفة على اتصال مستمر مع المواطنين في المنطقة إذ يمثل حلقة الوصل بين العالم الخارجي الذي يستمد منه الأفكار والقيم ، وبين الظروف المحلية التي ستكون محل التغير . وهو ذو حساسية بالغة للقيم المحلية وتطورها وكذلك فهو يستشعر حاجات ورغبات المواطنين . وهو بهذه الصفة قد يعتبر نفسه جزءاً من المجتمع ويجرب الوسائل التي من خلالها يمكن حفز الناس لاتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق تطلعاتهم ، أو قد يعتمد إلى تغيير هذه الأهداف من خلال فهمه الخاص للوضع ودخوله في حوار مع المواطنين يؤدي بهم في النهاية إلى عمل مباشر لتغيير العناصر التي يرونها غير مرغوبة في باديء الأمر .

٢ — المدافع عن مصالح الهيئة المحلية : The Advocate

بناء على هذا الدور فإن المشتغل بالتنمية المحلية يجب أن يتبنى حاجات ورغبات الناس كما لو كانت حاجاته ورغباته . ويرى أن وظيفته الرئيسية هي التأثير على الجهات الخارجية حكومية أو خاصة لاقناعها بالتجاوب مع المطالبات المحلية بشكل إيجابي . فهو معني بالدرجة الأولى بجلب الانتباه لحاجات المنطقة بشكل أساسي وقد يكون أيضاً معنياً بالدفاع بواسطة طرق معينة لحل مشاكل المنطقة المحلية .

٣ — دور المستشار : The Consultant

وعمل المشتغل بالتنمية في هذا المقام هو دور المستشار والناصح الذي يكون مسئولاً أمام جهات خارجية حكومية أو خاصة ورغم أنه قد يكون متخصصاً فنياً إما بالزراعة أو الصحة ، أو التنمية الاقتصادية ، إلا أن دوره الأساسي كمشتغل بالتنمية المحلية يصبح ربط الجهد الخارجي الذي تكرسه الجهة المشرفة مع الحاجات المحلية . فقد يكون موظفاً لأية وزارة من الوزارات الحكومية المعنية بتوصيل الخدمات للريف فهو في هذا الوضع يركز اهتمامه على إيجاد الظروف المناسبة التي تجعل الخدمات تتلاءم مع الواقع المحلي وتكيف لتكون في متناول المواطنين المحليين ويصبحون قادرين على الاستفادة منها . وهو لذلك يجب أن يفهم ثقافة وقيم المنطقة المحلية

1. Irwin T. Sanders, "Professional Roles in Planned Change" In Ralph M. Kramer and Harry Specht, eds. **Readings in Community Organization Practice**, 2nd. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1975), pp. 291-299. And Robert Morris, "The Role of the Agent in the Community Development Process" In Lee J. Cary, ed., **Community Development** (Columbia: University of Missouri Press, 1976), pp. 176-185.

١ - المهارات الادارية :

إن من واجبات القائد الاداري الرئيسية التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ، ولهذا يجب أن يكون القائد الاداري المحلي ملماً بهذه النواحي ويلقى تدريباً في هذه المعرفة الادارية وذلك من خلال عقد الندوات المحلية والخارجية التي من شأنها أن تثير حساسية المديرين وتنمي المهارات الأساسية عندهم . ولعل ندوات الادارة المحلية التي باشر معهد الادارة العامة في الأردن بعقدتها بشكل دوري خطوة جيدة على هذا الطريق حيث أن مثل هذه الندوات القصيرة تنعش القادة المحليين وتعرفهم بالمهارات الأساسية في الادارة وكيفية تطبيقها في مجال عملهم .

أما المهارات الأخرى فهي مهارات الاشراف والتوجيه لأن القادة المحليين يجب أن يلعبوا بالمدخل المختلفة للتعامل مع الموظفين بشكل يحفزهم على العمل . فيجب أن يتعلم المدراء ورؤساء الوحدات المحلية النظريات المتعلقة بالخوافز مثل نظرية « ابراهام ماسلو » و « فردريك هيرزبرغ » ونظريات « دوجلاس ماكريجور » وتطبيقاتها في مجال الأعمال وكذلك فإن فهم الشبكة الادارية Managerial Grid مفيد في هذا المجال كأداة تشخيصية يعرف من خلالها رؤساء الهيئات المحلية نقاط ضعفهم وقوتهم ويعملوا على أساس تلك المعرفة المكتسبة^(١) .

إن العلم بهذه المهارات الاشرافية يجعل الموظفين في الهيئات المحلية يعملون كفريق عمل متناسق يشجعهم في ذلك أسلوب الرئيس في الاشراف والتعامل . إن تدريب المهارات بالاضافة للأساليب الاشرافية والقيادية أمر في غاية الأهمية للمدراء وخاصة رؤساء الوحدات المحلية الذين يأتون غالباً من قطاعات شعبية لا تتمتع بالضرورة بالمؤهلات المطلوبة فنية كانت أو إدارية ، وإن وجدت هذه المؤهلات في بعض الأحيان فهي تخصصية وليست إدارية بالمعنى العام . ويلاحظ في الأردن أن عهداً جديداً للبلديات قد بدأ حيث أن عدداً من رؤساء البلديات في الأردن من المؤهلين في مجالات الطب والهندسة والحمامة .

٢ - إدارة الجماعات :

إن القدرة على التعامل مع الجماعات وفهمها أمر في غاية الأهمية ، ذلك لأن معظم ما يتم من أعمال على المستوى الحكومي والمحلي ، والقطاع الخاص إنما يتم من خلال المناقشات داخل الجماعات ، حيث أن الجماعات هي إحدى الطرق الرئيسية التي تتبعها الادارة لانجاز الأعمال سواء على صعيد وضع الخطط ، حل المشاكل ، اعطاء المعلومات ، أو الحصول على الموافقة على السياسات والاجراءات . ولا شك أن نجاح هذه الاجتماعات يعتمد على مهارة القائد الذي يديرها .

ويمكن تصنيف الاجتماعات حسب أهدافها إلى أنواع ثلاثة^(٢) .

١ - اجتماعات لا يصال المعلومات للجماعة Informational Meetings

٢ - اجتماعات استشارية Advisory Meetings

من ناحية ، وثقافة وقيم الجهة الخارجية من ناحية أخرى والوصول إلى القيم المشتركة التي من خلالها يمكن إيجاد حلقة الوصل بين الوضع المحلي والوضع الخارجي . وهو في هذا كله قد يعطي نصيحته بشكل يغير وينور متخذي القرارات الحكومية حول الشؤون أو قد يحاول تغيير نمط الاتصالات بين الثقافة المحلية والخارجية .

٤ - دور المخطط The Planner :

وهذا الدور يتطلب جميع الصفات السابقة كمهارات عامل الميدان ، والمستشار ، والمدافع عن مصالح الهيئة المحلية . وعادة يعمل المخطط على مستوى أعلى من مستوى الهيئة المحلية ولكنه يكون مسؤولاً عن وضع التفاصيل المختلفة لأي برنامج يهدف إلى تغيير الوضع المحلي . ورغم أنه سيكون مهتماً باستطلاع حاجات ورغبات المواطنين المحليين إلا أن اهتمامه الرئيسي يكون منصرفاً إلى وضع الحاجات المحلية في الخطة القومية . وهو بهذا العمل التخطيطي يجمع بين مهارات الفني والمدافع . فعلى سبيل المثال فإن رغبات المواطنين المحليين في تحسين الأدوات الزراعية وتحسين الانتاج تتطلب من المشتغل بالتنمية المحلية أن يضمّن هذه الأهداف في الخطة الزراعية القومية التي تهدف إلى زيادة الانتاج الزراعي من خلال المكننة . فدور المخطط التنموي هو معرفة مكان التطلعات المحلية ضمن الخطة القومية .

إعداد رؤساء المجالس المحلية :

إذا ما أخذنا الدور الملحق على عاتق الهيئات المحلية في مجال تنمية المجتمع ، وواقع المناطق المحلية في مختلف اتحاد الدول النامية غير المتوازن مع الواقع الحضري في هذه الدول ، وتواضع قدرات اعضاء المجالس المحلية عموماً ، فإننا ندرك عندئذ أن إعداد رؤساء الهيئات المحلية يجب أن يُعطي العناية والاهتمام اللازمين لأن هؤلاء الرؤساء هم ذوو النفوذ والتأثير والمكلفون رسمياً وشعبياً بهذه المهام ، والمتفرغون الذين يمكنهم أن يلعبوا دوراً مهماً في تنمية المجتمع . إذ أن التركيز على إعدادهم وتدريبهم سيكون استثماراً جيداً وقليل التكاليف نسبياً مع النتائج المتوقعة .

ولذلك فإن مهمة الاعداد والتدريب يجب أن تنصرف إلى تعزيز الكفاءة الادارية لهؤلاء ليصبحوا قادة حقيقيين في مجال الأعمال على المستوى التنفيذي في علاقتهم مع مجموعات الموظفين واللجان المختلفة ومع الجهات الرسمية التي لموافقتها على قرارات وسياسات المجالس المحلية أثر كبير على التنفيذ . ويمكن حصر الكفاءات المطلوب توافرها بالرئيس المحلي بما يلي :

١ - المهارات الادارية وأساليب الاشراف .

٢ - مهارات إدارة الجماعات .

٣ - مهارات التفاوض .

(١) حول فكرة موجزة عن هذه الأفكار وتطبيقاتها أنظر :

Harold M.F. Rush, Behavioral Science Concepts and Management Application (New York: The Conference Board, Inc., 1969).

2. Stanely Piazza Powers, F. Gerald Brown, and David S. Arnold, Developing the Municipal Organization (International city management Association, 1974), p. 113.

٣ — اجتماعات لحل المشاكل Problem-Solving Meetings

إن دور القائد المحلي الذي يتعامل دوماً مع الجماعات واللجان دور مهم في هذه الأنواع الثلاثة . فهو الذي يضبط الاجتماعات ويتخذ القرارات المهمة . فهو في النوع الأول من الاجتماعات يهتم بتوصيل المعلومات للأفراد ويساعدهم على فهمها وقبولها . أما في النوع الثاني فالقائد يلعب دوراً أكبر سواء في التحضير للاجتماعات أو في المشاركة فيها ، إذ عليه أن يوفر المعلومات الأساسية عن الموضوع محل النقاش ومن ثم يفتح المجال لأبداء الرأي من قبل أعضاء الجماعة . وبالإضافة لقيمة هذه الاجتماعات وفائدتها في الوصول إلى قرارات سليمة فهي تساهم في بناء الثقة بين أعضاء الجماعة وكذلك تشجع على استمرار التعاون والانتماء للوحدة المحلية . وتكون الاجتماعات الاستشارية مفيدة يجب أن تعقد عندما تكون هناك حاجة حقيقية لها وعندما يكون أعضاء الجماعة في موقع يسمح لهم بإعطاء المشورة .

أما اجتماعات حل المشاكل فتعقد بشكل يمكن القائد وأعضاء الجماعة من العمل معاً للوصول إلى قرارات لمعالجة مشاكل معينة بحيث يتم الوصول للقرار أو التوصية بشكل مشترك . ولا يتعدى دور القائد في هذه الحالة دور أي عضو في الجماعة بحيث يصعب معرفة القائد الرسمي في مثل هذه الاجتماعات . إلا أن دوره هنا هو التأكد من أن الاجتماعات تسير بطريقة صحيحة نحو تحقيق الأهداف المرجوة دون أن يعطي نفسه حق تحقيق ذلك كلياً بل عليه أن يحقق أكبر قدر من مشاركة المجتمعين في اتخاذ القرارات النهائية . فعليه ان يهيئ الجو الذي يمكن فيه للبدائل المختلفة أن تتبلور ويتم تقييمها من قبل الجماعة بأدنى تدخل منه في السير الطبيعي للعملية . وما يميز هذا النوع من الاجتماعات عن سابقه هو أن القرار يكون فعلاً للجماعة ولا تكون الجماعة فيه مجرد مرجع تستشير الإدارة على سبيل الاسترشاد .

ولا شك أن دور الرئيس في الاجتماعات يظهر في مجالات عدة أهمها تقديم الأفكار والمقترحات للجماعة لمناقشتها وتعريف الجماعة بالمطلوب منها وتوضيح النقاط غير الواضحة والمطروحة للبحث ، ومن ثم تنسيق الأفكار المطروحة وتلخيصها بشكل يجعل الجماعة تعي التقدم الذي تحوزه في مناقشة الأمور . وفي كل هذه المراحل فإن تشجيع القائد للمشاركة من قبل الأعضاء أمر في غاية الأهمية . ولكن يجب أن لا يدعي القائد المشاركة إذا كان لا يؤمن بها حقاً وذلك لأن هذا الموقف سيؤثر سلباً على المشتركين بحيث أنهم سيفقدون الثقة بالرئيس في التعامل معه مستقبلاً ولذا يجب أن يكون صريحاً في هدفه من عرض الأمور عليهم سواء كان يهدف إلى معرفة آراء جديدة (استشاري) أو أنه سيلتزم بقرار الجماعة وبالتالي فمشاركتهم وقراراتهم ستكون محل التنفيذ .

٣ — مهارات التفاوض ومعالجة قضايا التغيير :

إن رئيس الوحدة المحلية بحكم الوظائف والأدوار التي يقوم بها من ناحية ، وبحكم صلاته المباشرة بالمجتمع المحلي والحكومة من ناحية أخرى ،

يحتاج إلى تطوير مهاراته التفاوضية مع هذه الجهات وغيرها وذلك لتأمين الدعم والمساندة لما يتخذه المجلس المحلي من قرارات . فالمجتمع المحلي بقطاعاته المختلفة يحتاج إلى قائد محلي قادر على أن يثبت للقطاعات كيف تتحقق مصالحها فيما تنصore للوهلة الأولى بأنه تغليب لمصالح فئات أخرى على حسابها . وكذلك فإن قدراته التفاوضية وخاصة في البلاد التي تتواجد فيها التنظيمات النقيية للعاملين بالهيئات المحلية ذات أثر فعال في استقرار وثبات المستوى الجيد للخدمات المحلية .

وكذلك فإن المهارات التفاوضية عامل أساسي يؤثر في حجم المساعدات والمعونات التي يستطيع الرئيس المحلي تأمينها سواء من مصادر شعبية أو من الحكومة المركزية على شكل معونات أو قروض أو أي شكل من أشكال الدعم والمساندة الحكومية .

وكذلك فإن مهمة رئيس الوحدة المحلية في معالجة قضايا التغيير في غاية الأهمية إذ يجب أن يعمل على تجنب التناقضات الكبيرة التي قد تسيء لانسجام المجتمع وأن يبنى جسوراً للتفاهم مع القوى التي تعارض التغيير ويحاول خلق جو ديناميكي يمكن فيه الاستفادة من كافة الآراء المعارضة^(١) . إذ أن رئيس الوحدة المحلية يجب أن يتوقع المعارضة لبرامج التغيير النوي القيام بها ، ويحاول معرفة العناصر الإيجابية في مثل هذه المعارضة التي قد تبدو للوهلة الأولى وكأنها محاولة للإساءة وتدمير الجهود المحلية ، ولا يتم ذلك إلا من خلال القدرة على إجراء الاتصالات بكافة المعنيين بالقرارات المحلية وتوضيح الأهداف والقرارات التي تسبب المعارضة ، ولأنه بتوضيح ذلك قد تتغير الأمور إذ أن كثيراً من المواقف العدائية يكون سببها الجهل وعدم معرفة الدواعي لذلك وبالتالي اتساع باب التشويش القائم على أسس غير سليمة ، ومن هنا يمكن التفريق بين هيئة محلية ناجحة في تعاملها مع المواطن وبين هيئة أخرى فاشلة رغم أن كلي الإدارتين خططتا لنفس الأهداف واتخذتا نفس القرارات . إلا أن الفرق يكمن في أن الأولى تكون قد وضحت الأمور للأهالي بطرق عديدة آخذة بالحسبان إمكانية وجود المعارضة ومن ثم حاولت من خلال استراتيجيات عديدة التهيؤ للدفاع عن قراراتها . بينما افترضت الثانية أن أهدافها فوق كل الشك والمعارضة وبالتالي لم تكلف نفسها عناء توضيح الأهداف وافترضت أن أي معارضة تبرز بمثابة ظاهرة خطيرة يجب مقاومتها الأمر الذي من شأنه أن يؤلب الأهالي ويدفعهم لمجابهة الهيئات المحلية والتشويش عليها ناهيك عن عدم تعاونهم معها وهي أمور تجعل نجاح الإدارة المحلية أمر مشكوك فيه .

الخلاصة والتوصيات :

لقد حاولت في هذا البحث أن أبين بداية الدور الرئيسي المنوط برئيس الهيئة المحلية رغم ما يتصوره البعض من أنه ليس إلا واحداً من بين أعضاء مثل هذه المجالس الذين يرضعون وينفذون معاً سياسات وقرارات المجلس المحلي . إذ أنه بحكم تفرغه والواجبات المنوطة به يلعب دوراً كبيراً يفوق دور باقي الأعضاء بل انه دور يشمل الأدوار كلها من خلال ما يمثله

1. William B. Eddy, "The Management of Chance" In Stanley Piazza Powers, F. Gerald Brown, and David S. Arnold, Ibid. pp. 147-158.

كشخص منتخب (سياسي) وشخص اداري (مدير تنفيذي) . وقد بينت في هذا المقام واجباته الادارية والسياسية على الصعيد المحلي والتي تعتبر مهام قيادية . وبعد ذلك تم استعراض مفهوم القيادة الادارية من وجهة نظر الأدب الاداري واستعراض وجهات النظر المختلفة حول ما يجعل الشخص الاداري قائداً . ثم انتقلت إلى تعريف تنمية المجتمع بأنها استراتيجية من استراتيجيات التغيير المخططة التي تهدف إلى تحسين ظروف المجتمع من خلال وضع البرامج المختلفة عن طريق الاستعانة بالقيادات المحلية القادرة على الاستفادة من الجهود المحلية وتسخيرها للمساعدة الذاتية وعن طريق الاشتراك الديموقراطي في اتخاذ القرارات والاستفادة من المساعدات الحكومية والأهلية لتحقيق الأهداف المحلية ضمن اطار يتفق مع القيم والعادات المحلية الطيبة أو تعديل غير المرغوب منها بشكل لا يترك المجتمع ولا يفجر الصراعات والتناقضات .

وضمن هذا الفهم لطبيعة القيادة الادارية ولطبيعة تنمية المجتمع أوضحت دور رئيس الهيئة المحلية كقائد إداري يعمل على تحقيق تنمية مجتمعه المحلي من خلال الاطار الرسمي والشعبي الذي يحدد واجباته مؤكداً في هذا المجال أنه كقوة تغيير يجب عليه أن يلعب أدواراً عدة ابتداء من عامل الميدان ، المدافع عن المصالح المحلية ، والاستشاري ، إلى دور المخطط الذي يحاول ترجمة المطالب الشعبية إلى برامج ومشاريع . كل ما تقدم يملئ على القائد المحلي أن يتزود بمهارات مختلفة كالمهارات الادارية حول سبل الاشراف والتوجيه من خلال تعريفه بالعلوم السلوكية ونظريات الحوافز والدوافع وغير ذلك من وسائل التكنولوجيا الاجتماعية . وكذلك التعريف بأهمية ادارة الاجتماعات كأحد القنوات الرئيسية لاتخاذ القرارات . ومهارة التفاوض مع الفئات المختلفة التي لآرائها أثر كبير على ما يتم اصداره من قرارات محلية وكذلك في كيفية احتواء التناقضات والاستفادة منها بدل التضمر منها واستعداد القائمين عليها .

وفي ضوء ما تقدم فإنني اقترح الخطوات الآتية كوسائل لتحسين مستوى رؤساء الهيئات المحلية ليقوموا بالأدوار المنوطة بهم لتنمية مجتمعاتهم المحلية آخذاً بالاعتبار إمكانية تنفيذ ما اقترحه من خطوات ، بمعنى أنها خطوات أتصور أنها لا تتعارض مع احترام ارادة الناخبين في أن يختاروا من يمثلهم وهو ركن مهم من أركان الادارة المحلية وكذلك مراعيأ درجة التقبل السياسي في الدول النامية لمثل هذه الاقتراحات .

١ — وفقاً لأهمية دور رؤساء الهيئات المحلية من ناحية وتعميد وشمول مفهوم تنمية المجتمع من ناحية أخرى لأبد أن يتوفر في المرشح

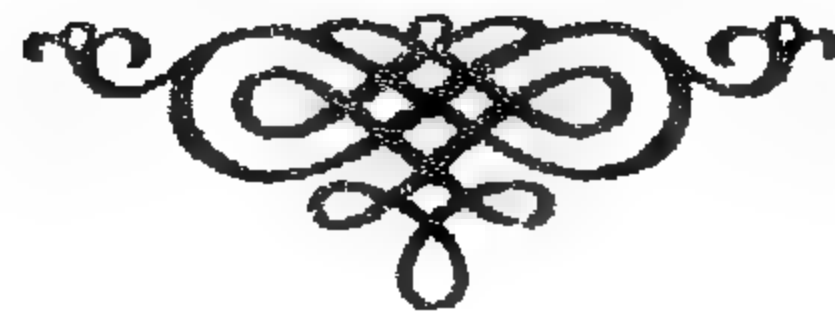
لرئاسة الهيئات المحلية حدود دنيا تجعلنا نتوقع الحد الأدنى من تنمية المجتمع . كأن ينص القانون مثلاً على ضرورة توفر مؤهل علمي كالثانوية على مستوى البلديات الكبيرة والمتوسطة ، ومستوى الاعدادية على مستوى القرى والوحدات المحلية الصغيرة . وهو أمر لا ننكر صعوبة تطبيقه ولكنه ضروري إذا ما أردنا خدمة المجتمعات المحلية .

٢ — ضرورة توفير الحدود الدنيا من المزايا المادية لرؤساء الوحدات المحلية والعاملين فيها كتعديل أنظمة الخدمة المدنية بشكل يساوي فيه بين رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية والمحلية ، أو حتى زيادة رواتب رؤساء الوحدات المحلية ولو بشكل بسيط ، ومن شأن ذلك أن يشجع ذوي الكفاءات على الانخراط في مجال الادارة المحلية الأمر الذي يؤمل معه أن ينعكس على تقدم المجتمع المحلي .

٣ — لابد من توسيع صلاحيات الهيئات المحلية وقدرتها على اتخاذ القرارات . ذلك لأن ما تكلمنا عنه في مجال تنمية المجتمع لا يتحقق إلا في ظل حرية معقولة للهيئات المحلية في إصدار القرارات وتنفيذ المشاريع وهو أمر ليس في مستطاع الهيئات المحلية في معظم الدول النامية لأن القوانين لا تعطىها القوة القانونية بل تتركز معظم الأمور بيد الحكومة المركزية .

٤ — لا بد من تشجيع عقد حلقات التدريب والندوات حول الشئون المحلية وإرسال رؤساء الهيئات المحلية إلى المعاهد المتخصصة في مجال الادارة المحلية في دورات انعاش قصيرة لأن ذلك يوسع مداركهم ويعرفهم بكثير من المهارات التي يعوزونها .

٥ — يتحتم على كافة الهيئات المحلية أن تهتم بإثارة الوعي والتفهم الشعبي لطبيعة العمل الاداري المحلي لأن ذلك يقود إلى تعاونهم ومساندتهم للمشاريع المقترحة بدلاً من شكهم ومقاومتهم لما لا يعرفون له سبباً من مشاريع وبرامج . ويمكن استعمال طريقة إصدار الكتيبات والنشرات الاعلامية الدورية بالاضافة لوسائل الاعلام الأخرى لتحقيق هذا الغرض .



القيادات الادارية

الدكتور عادل أبو توهة

أ — أهمية وطبيعة ومداخل دراسة القيادة

إن النظرة التقليدية في الفكر الإداري تدور حول تقسيم أعمال المدير إلى خمس مجموعات من الأنشطة هي :

- | | |
|-------------|-------------|
| (١) التخطيط | (٢) التنظيم |
| (٣) التوظيف | (٤) التوجيه |
| (٥) الرقابة | |

يتعلق التخطيط باختيار الأهداف والاجراءات الكفيلة بمتابعتها وملاحظتها ، وقد تتعلق هذه الأهداف بكل المؤسسة أو قد تتعلق بجزء منها وذلك وفقاً لمركز المدير في المؤسسة .

أما التنظيم فإنه يعني التحديد الواضح للأنشطة التي تكفل دعم وتنسيق الأهداف المختارة وكذلك تفويض السلطة الضرورية لتنفيذ الخطط الموصلة لهذه الأهداف .

والتوظيف يعني ملء الوظائف الشاغرة الموجودة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة ويتضمن تحديد الاحتياجات الوظيفية واختيار وتدريب وتقييم الأفراد وتقييمهم .

ويتعلق التوجيه بالاشراف على المرؤسين وحثهم على الانتاج وإثارة حوافزهم نحو رفع الكفاية الانتاجية .

وأخيراً فإن الرقابة تعني قياس نتائج الأعمال وتصحيح وتقويم أي اعوجاج والتأكد من تحقيق الأهداف الموضوعية أو المنشودة .

على أن هذه المجموعات الخمس من الأنشطة لا ترسم صورة متكاملة لدور المدير الفعال أو القائد ، ذلك أن دور المدير الفعال يتعدى هذه الأنشطة إلى قيادة من يديرهم . ولقد حاول بعض الباحثين تحديد الخصائص المثالية المميزة لشخصية القائد .

وقد شهد العقد الخامس من هذا القرن الميلادي ابتعاداً عن هذا الأسلوب من الدراسة ، إذ بدأت الأبحاث العلمية بعد ذلك في وصف

القائد بأنه ذلك المدير الذي يهتم بالمهمة الوظيفية وبالعاملين في الوقت نفسه ، إلا أنه في الوقت الحاضر يشهد نكراً ورفضاً متزايدين لمثل هذه الاستنتاجات الساذجة .

وأصبح من الواضح أن أسلوب القيادة يعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل مثل طبيعة المهمة الوظيفية ونوعية الشخصيات المتفاعلة معها وجو المؤسسة وظروفها البيئية ونوع الضغوط الزمنية والنفسية على القائد وما شابه ذلك من عوامل عصرية .

وتجدر الإشارة هنا إلى الدراسة التي قام بها الأستاذ « سيد الهواري » حول الأدوار التي يلعبها المديرون ، وهي الأدوار التالية :

- (١) المدير المسئول الأول .
- (٢) المدير القائد .
- (٣) المدير مركز المعلومات .
- (٤) المدير حلّال المشكلات .
- (٥) المدير مخصص للموارد .
- (٦) المدير المبدع الأول^(١) .

إن القيادة التي تتجاوز مجرد التوجيه والاشراف ليست وظيفة تقليدية للمدير . لأن وظيفة التوجيه التي كان يقوم بها المدير التقليدي لا تمثل إلا جزءاً محدوداً من عملية القيادة كما تصورها الدراسات الادارية الحديثة .

أهمية القيادة :

لقد احتلت دراسة القيادة الادارية أهمية رئيسية في الفكر الإداري المعاصر ، وعليه فقد ظهرت الكتابات النظرية والدراسات الميدانية لتحليل مفهوم القيادة وأبعادها . وقد نظر بعض الكتاب للقيادة على أنها مجرد توجيه المرؤسين بينما نظر إليها البعض الآخر على أنها شاملة لكل الأنشطة الادارية . إلا أن الكثير من الكتاب قد ركزوا على تحليل النمط القيادي وعلاقة القائد بمؤسسه إذ قاموا بتصنيف القادة إلى ديمقراطيين وديمقراطيين .

(١) د. سيد الهواري . ماذا يفعل المديرون ؟ القاهرة : دار الجيل للطباعة — ١٩٨٠ .

وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسات للقيادة الادارية إلا أن استنتاجاتها غدت قاصرة على التصور الواقعي والعلمي لماهية وطبيعة القيادة بأساليبها وأنماطها وظروفها ومواقفها وحيثياتها . وخلاصة القول ، أن القيادة الادارية هي إحدى وظائف الادارة في أية مؤسسة . بل يمكن القول بأن القيادة قد غدت أهم وأصعب مهمة تواجه ادارة المؤسسات المعاصرة . ذلك أن قيادة المؤسسات المعاصرة تختلف عن غيرها من أنواع القيادات بما في ذلك قيادة مؤسسات الماضي . لقد كانت مؤسسات الماضي عملية بسيطة تدور حول الأمر والنهي بأسلوب مباشر لا تعقيد فيه .

وكان القائد في العادة على مقربة من تابعيه لا يحجبه عنهم ما يعترى مظاهر الحياة المعاصرة من تعقيدات . تلك التعقيدات التي استلزمت ظهور الكثير من المؤسسات الضخمة الشديدة التخصص . إن ضخامة حجم هذه المؤسسات وشدة تخصصها يمثلان أبرز خصائص ما يسمى بالبيروقراطية الحديثة . تلك البيروقراطية التي يحدث حولها الخلاف بين المفكرين ، فمنهم من يراها موطناً للكفاءة والنظام والكفاية الانتاجية ومنهم من يراها سجنًا للطاقات البشرية ومعقلاً من معاقل الروتين . ولكن خلاصة القول — إذا ما غضضنا الطرف عن مواطن الضعف والقوة في البيروقراطية الحديثة — هي أن البيروقراطية سلاح ذو حدين . ذلك أن عوامل البيروقراطية المسؤولة عن تحقيق الكفاءة والانتظام والكفاية هي نفس العوامل التي قد تصبح عقبة في طريق الكفاءة إذا ما اشتط بالبيروقراطية منطق التنظيم . إذ أن ضخامة الحجم تقود إلى الركود والخمول وأن التخصص الشديد يقود إلى الانعزالية وضيق الأفق وإن المعايير الجامدة تهمل المشاعر الانسانية . وكل ذلك يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين وحدات المؤسسة المترامية الأطراف والمتنوعة المآرب والتخصصات والمصالح والمذاهب وعليه فإن الحاجة ماسة للقيادة الادارية القادرة على احتواء هذه العوامل لكي يتسنى ترويض المؤسسة واعتلاء ناصيتها والابحار بها إلى شاطئ الأمن والآمال .

إذن فإن قيادة المؤسسات المعاصرة تواجه مظاهر الحياة المعاصرة المعقدة بمشاكلها العقيمة التي جعلت من هذه المؤسسات سفناً تائهة تتلهف إلى وجود الملاح الماهر ليحقق أهدافها بالوصول إلى بر السلام . ان فحوى هذه الشكوى تتمثل في أنه من الواجب أخذ زمام المبادرة ولفت النظر لما يجب عمله .

طبيعة القيادة :

تتضمن القيادة بأبسط صورها التأثير على نشاطات مجموعة من الناس من أجل تحقيق أهداف معينة . وذلك يتضمن سلوك القائد وتابعيه . وعليه فإن القيادة تتوقف على الظروف القائمة حول المؤسسة .

القيادة فن تنسيق وتحفيز الأفراد والجماعات لتحقيق الأهداف المرجوة . إنها فن حسن التقدير والابداع في تشجيع الآخرين من أجل تحقيق الغايات المنشودة . ان جوهر القيادة هو التأثير على أفعال الآخرين وأن الصفة الأساسية للقائد هي قناعته بوجوب القيام بعمل ما في ظل ظرف ما ولتحقيق غرض ما مع قيامه فعلاً بإقناع الآخرين لمساعدته في القيام بهذا العمل . أما إذا لم يحدث أي مجهود للتأثير على أفكار وأعمال الآخرين فإنه يعني خطأ في القيادة . إن التسبب والجمود والضياع في أية

مؤسسة يعني فقر أو انعدام القيادة ، ومرجع التسبب يعود إلى الهروب من معاقبة الفاشلين في تحسين أعمالهم . وإلى مباركة المتقاعسين والقاعدين والقابعين في أوكار الكسل واللامبالاة . وهذه المباركة تمثل في الواقع عقاب أقيم للمجتهدين في أعمالهم وللمتطلعين إلى الإبداع في الانجاز . إن القائد هو طليعة المستقبل ، انه الشخص الذي ينظر الى المستقبل وليس من يقبع في أشباح الماضي . ولكن معظم المدراء في البيروقراطيات المعاصرة يمثلون هذا النوع ، ولهذا لا يمكن اعتبارهم قادة . إن القيادة تعني خلق جو من التفاؤل واستئصال لسموم التشاؤم . ولكن هذا الخلق يحتاج إلى القوة كتلك التي رجاها من الله عز وجل الخليفة العادل عمر بن الخطاب حينما تولى قيادة المسلمين وحددها بمزيد من احقاق الحق وإزهاق الباطل .

إن مصادر قوة القادة تنقسم إلى خمسة أنواع هي :

- (١) الشرعية .
- (٢) التحكم في منح الجزاء والعطاء .
- (٣) الاستحواذ على أدوات القهر والعقاب .
- (٤) المحبة الشخصية .
- (٥) المهارة الوظيفية .
- (٦) الصلات والارتباطات بذوي النفوذ في المجتمع وبأولي الأمر فيه .

إن شرعية القائد تتعلق بإحساس من يقودهم ، ومباركتهم له تعني اعترافاً ضمناً بحقه المشروع في شق طريقهم وسط أمواج البحر الهادرة . أما تحكم القائد في الجزاء والعطاء وكذلك استحواذه على أدوات القهر والعقاب فإن ذلك كله يتركز على السلطة الرسمية الممنوحة للقائد بسبب مركزه الوظيفي . أما المحبة لشخصية القائد فهي بسبب مهارته في التردد والتجنب إلى الآخرين . وأما المهارة الوظيفية فإنها مصدر قوة للقائد ويستطيع بها أن يحظى بإعجاب رؤسائه لكفاءته في انجاز مهامه . وأما قوة القائد المستندة إلى صلاته وارتباطاته الاجتماعية فإنها تتعلق بمهارة القائد في بناء علاقات ودية مع ذوي السلطان والنفوذ . وكذلك ترتبط بالمركز الاجتماعي للقائد .

على أنه يجب التمييز بين سلطة القائد وقوته لأن السلطة عامل (رسمي) من عوامل القوة العديدة . وكذلك فإن السلطة الرسمية وحدها لا تستطيع أن تخلق من صاحبها قائداً .

المدخل الرئيسية لدراسة القيادة :

إن لكل منا تفكيره حول معنى القيادة . وقد يبدو من الصعب تحديد مفهوم القيادة بالدقة المرجوة . ومع ذلك فقد ظهر عدد من النظريات التي تستند إلى التجارب العملية حول مفهوم القائد وأساليب القيادة الناجحة . وفي الواقع فإن دراسة القيادة أثبتت بأنها من أكثر الدراسات الادارية ارتباطاً والتصاقاً بما يدور في الحياة العملية .

ويعتقد كثير من الناس أن للقيادة خصائص متميزة مزروعة في نفس القائد . أي أنها عبارة عن قدرة معينة وليس مجرد سلوك يمكن التحكم فيه . على أن الاعتقاد بأن القادة « يولدون ولا يصنعون » قد أظهر العديد من نقاط الضعف . ولذا فقد بدأت دراسة القيادة تأخذ منهجاً سلوكياً من أجل توجيه سلوك القادة والتحكم فيه تحقيقاً لأهداف المؤسسة ،

وعليه فقد احتلت العلوم السلوكية مكاناً حيوياً في دراسة القيادة الادارية وخاصة ما يتعلق من هذه العلوم بالحوافز البشرية . وذلك كما سنرى فيما بعد .

١ — مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد :

لقد كانت دراسة القيادة لعهد ليس بعيد تصنف بكثير من الغموض حيث تفترض وجود صفات خاصة يتميز بها كل القادة الناجحين بغض النظر عن ظروف قيادتهم ومواقعهم . تلك الصفات التي يعتبر توفرها في أي شخص دليل على إمكانية نجاحه في القيادة . ومن هذه الصفات الذكاء والابداع والابتكار وروح المبادرة والقدرة على اتخاذ القرارات بسرعة والحنكة والمقدرة على الإيحاء والألهم والتوجيه . وعليه فإنه بالإمكان اعتبار كل من يحوز على مثل هذه الصفات قائداً ، ومن يفتقدها تابعاً ومقوداً . ولكي يتم حصر خصائص القائد الموهوب ، فقد قام فريق من علماء الوراثة بتحليل الصفات والخصائص الرئيسية لكل من يتمتع بمقدرة القيادة ، ومن ثم إيجاد الخصائص العامة المشتركة بين القادة الناجحين . إلا أن هذا الفريق لم يستطع معرفة طبيعة هذه الخصائص بصورة دقيقة ، إذ كانت تعزي إلى عوامل الوراثة بصفة رئيسية . أي أن القادة يولدون ولا يصنعون ، يولدون بخصائص تتعلق بقوة الشخصية أو المركز الاجتماعي أو التركيب العضوي .

إن مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد يرتبط إلى حد ما بمفهوم المؤهلات العامة لموظف الخدمة المدنية في النظام البريطاني ، هذا المفهوم الذي يتحكم في شغل معظم الوظائف العالية في بريطانيا حتى الآن ، والذي يغض الطرف عن نوع الوظيفة ويعتبر أن المدير الناجح يستطيع الابداع في أية مهمة توكل إليه .

إن هذا المدخل الذي يركز على « الرجل العظيم » يعتبر غير فعال في اكتشاف القادة رغم أن وجود الرغبة العميقة في قيادة الآخرين شيء ضروري لمن يود النجاح في القيادة . ولكن معظم النتائج التي كشفت عنها دراسات الوراثة الخاصة بالقيادة كانت غير مشجعة . إذ تبين أن الخصائص التي اعتبرت هامة للقادة في بعض الدراسات لم تحظ بأية أهمية تذكر في دراسات أخرى ^(١) ، وعليه فإنه يمكن القول بأنه لا يوجد اتفاق عام بين العلماء حول الخصائص الرئيسية للقائد وذلك لصعوبة قياس خصائص الشخصية الانسانية بدقة . هذا بالإضافة إلى صعوبة التمييز بين القائد الفعال والقائد غير الفعال في مواقف عديدة في الحياة العملية . حيث أثبتت الأبحاث الميدانية أن توفر الخصائص المميزة « للقائد الناجح » في شخص ما لا يجعل منه بالضرورة قائداً ناجحاً في قيادة الآخرين . وأكثر من ذلك ، فقد ثبت بأن القائد الناجح في موقف ما قد يفشل في مواقف أخرى مغايرة لذلك الموقف ^(٢) .

ورغم ذلك فإن هناك صفات جوهرية تبدو شائعة بين معظم القادة الاداريين . ورغم صعوبة تحديد هذه الصفات بدقة متناهية إلا أنه يمكن تلخيصها في الصفات المتعلقة بقوة الإرادة ، أو الروح الاجتماعية ، والمركز الاجتماعي المرموق ، والثقافة الواسعة والتجارب الغنية . وربما يكون الباحث (جسلي) أطول الباحثين المعاصرين باعاً في قياس هذه الصفات بشيء كبير من الدقة ^(٣) . وقد افترضت أبحاث هذا الكاتب أن عدداً من الصفات مرتبط تماماً بالفعالية القيادية في المنظمات الرسمية وأن حاجة المنظمات للقيادة توجد في جميع المستويات الادارية رغم ازدياد هذه الحاجة في المستويات الادارية العليا ، وقد ركز (جسلي) على تحليل القيادة المتواجدة في قمة الهرم الاداري ، حيث وجد نوعين من الخصائص المميزة للقائد أحدها يتعلق بالشخصية والآخر بالحوافز . وفيما يتعلق بصفات الشخصية فإنها تتمثل في روح الخلق والابداع والمبادرة ، والقدرة على الاشراف والتوجيه والاعتداد بالنفس ، وتجنب الطبقة العاملة وقوة العزيمة ، والاعتزاز بالرجولة إن كان رجلاً وبالأنوثة إن كان القائد أنثى ، والنضوج . أما حوافز القائد فإنها تدور حول حبه لتحقيق المنجزات العظام وتحقيق الذات وحب السيطرة على الآخرين ، وغرمة في العوائد المالية وعدم تخوفه على وظيفته . هذا وقد تبين له بأن كلا من الخصائص المذكورة يساعدنا في تمييز القادة عن غيرهم من الناس . على أن توفر جزء من هذه الخصائص يكفي لنجاح المدير . وهذا الجزء يتمثل في القدرة على الاشراف ، وحافز المنجزات والذكاء والحاجة لتحقيق الذات والعزيمة والاحساس بالاطمئنان الوظيفي . ورغم أن النتائج التي توصل إليها (جسلي) قد لاقت قبولاً لدى معظم الباحثين ، إلا أن التحفظات ما زالت قائمة بالنسبة لجوهر مدخل الصفات الموروثة في القيادة . حيث يفترض هذا المدخل أن شخصية المرء هي حاصل جمع لجزئياته . وفي الحقيقة فإن الشخصية تعتمد على المركز الوظيفي أيضاً وعلى موقع صاحبها في الهرم الاداري ، أي أن قوة الشخصية تظهر من خلال المركز الوظيفي وأن وضع أفضل الصفات الشخصية في مكان لا يناسبها يحيلها إلى صفات رديئة كما يحدث للسيف عندما يتعرض للندى .

٢ — مدخل التخصص الوظيفي :

لقد ظهر هذا المدخل بصورته المتبلورة على أثر فشل مدخل الصفات الموروثة مع أنه ليس جديداً كل الجدة . فقد كانت الكاتبة (ماري فوليت) قد أشارت إلى وجود أسس ثلاثة للقيادة هي : المركز والشخصية والوظيفة أو المعرفة الوظيفية ^(٤) . ولكن أحداً لم ينتبه لأبعاد الأساس الوظيفي الذي أشارت الاستاذة (فوليت) له بصورة عابرة . إن فحوى هذا الأساس تتمثل في أن من يمتلك المهارة الفنية يمتلك القوة التي تجعل قائد المؤسسة يصغي إليه بشغف وطاعة . وعليه فإنه القائد الفعلي فيما يتعلق بحيثيات وظيفته ومواقفها .

1. Charles Bird: Social psychology, New York, Appleton, 1940.
2. Darwin Cartwright and Alvin Zander (eds.): Group dynamics, research and theory. New York, Harper & Row (second edition) 1960, p. 490.
3. E.E. Ghiselli: Explorations in management talent. Pacific Palisades, Cal.: Goodyear, 1971.
4. See Mary Parker Follett: "Some discrepancies in leadership theory and practice". (In: Henry C. Metcalfe & L. Urwick (eds): Dynamic administration. New York Harper & Row, 1940, 270-294).

إن قيادته هذه تعتمد على ما يسمى في المعارف الادارية بالقوة التي تختلف عن السلطة الرسمية بأنها تمثل سلطة غير رسمية بل واقعية وحقيقية . وهذه القوة تعتمد على المعرفة الضرورية للموقف الاداري . وعليه فقد اتجهت الأبحاث الدراسية الى التركيز على تحليل المواقف الادارية لمعرفة القائد الحقيقي في كل منها . وقد تبين من هذه الدراسات أن أي تغير في موقف معين قد يستلزم تغيرات جذرية في القيادة تبعاً لذلك .

إن هذا المدخل لدراسة القيادة ينظر للقائد على أنه الشخص الذي يحوز على مهارة متخصصة . وذلك على نقيض القائد الذي أسماه العالم الألماني « ماكس فيبر » القائد الجماهيري الفذ Charismatic Leader . إن القائد المتخصص يفرض إرادته على الآخرين من خلال اعتماده بالدرجة الأولى على مهارته المهنية وتمكنه من اختصاصه .

إلا أن القائد في القطاع الحكومي محاط بمواقف أعم وأشمل من مواقف الاحتراف الوظيفي لوجود العديد من الأضواء المسطرة على مثل هذا القائد . ولذا فإن مهارته الوظيفية ما هي إلا شجرة في الغابة التي يعيش في داخلها كل قائد حكومي . وعليه فإن مثل هذا القائد لا بد له أن يصعد إلى قمة جبل ليرى الصورة المتكاملة لما حوله .

إن معرفة الشخص بدقائق وظيفته لا يخلق منه قائداً ، وإن كان ذلك يجعل كلمته مسموعة لدى القائد الذي يستمع له لا اعترافاً بقيادته بل حباً في تسيير دفة الأمور . إن قيادة المؤسسة لا يمكن أن تستقيم على أساس التخصص الوظيفي لأن القائد يتعامل مع عدد كبير من المتغيرات التي ترتبط بتخصصات عديدة يصعب على صاحب تخصص واحد أن يفهمها . وعليه فإن تخصص القائد هو تخصص عام غير خاص .

إن مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد ومدخل التخصص الوظيفي يؤكدان أهمية الشخص الممارس للقيادة . على أن الكيفية (الأسلوب) التي تمارس بها القيادة قد حظيت مؤخراً باهتمام بالغ لدى مدرسة العلاقات الانسانية والمدرسة السلوكية في الفكر الاداري . ان الاهتمام بهذه الكيفية هو ما يسمى بمدخل النمط القيادي في دراسة القيادة أو المدخل السلوكي .

٣ — النمط القيادي في دراسة القيادة :

يرجع هذا المدخل الى ظهور مدرسة العلاقات الانسانية في الادارة ، وقد حاول مؤيدو هذا المدخل تحديد الخصائص التي تتعلق بفاعلية القيادة ، وتبين لهم بأن عدداً من القادة يركز اهتماماً خاصاً على العاملين معه ، بينما يركز عدد آخر جل اهتمامه على إنجاز المهمة . وقد قام الأستاذ (ستجديل) بتحديد بعدين لسلوك القائد هما : خلق الهيكل التنظيمي ، وإشاعة روح الاحترام والتقدير بين العاملين ^(١) . على أن هذا المدخل ينظر إلى القائد على أنه المنسق لجهد الجماعة لا من يستعمل قواه غير

العادية من الانحاء والاستحواذ للسيطرة على الجماعة . انه يؤكد على ديمقراطية القيادة ويعتبر قيم الجماعة هي المسئولة عن تحديد الصفات الواجب توافرها في القائد ^(٢) . إن هذا المدخل يرجع إلى النتائج التي توصلت إليها الدراسات الخاصة بدناميكية الجماعة وتفاعلها . تلك الدراسات التي ترتبط بمدرسة العلاقات الانسانية في الفكر الاداري . ومن الواضح أن هذا المدخل يركز كل اهتمامه على احتياجات المرؤسين الخاصة بميولهم وقيمهم ومعتقداتهم وآلامهم وآمالهم . وتحاول هذه الطريقة أن تؤكد أهمية التوصل إلى حلول مرضية لمنازعات الأفراد داخل المجموعة وللاحتكاكات السلبية في المؤسسة . ومن الأساليب المتبعة في سبيل تحقيق ذلك أسلوب الاتصالات المباشرة بين القائد وتابعيه وتفويض كبير للصلاحيات وتحديد واضح للمسئوليات .

هذا وقد رأى العلامة (فرويد) هذا المدخل على أنه امتداد لعلاقة رب الأسرة بأسرته فكما هو معروف فإن شخصية رب الأسرة تنعكس على قيم أسرته . وفي الواقع فإن النظام الاندونييسي يطلق على ضابط الجيش لقب الأب تمييزاً له عن الجنود الأفراد .

وبما لا شك فيه أن صفات الجماعة تمثل أحد العوامل الرئيسية التي تؤثر في الصفات الواجب توافرها في قائد الجماعة . وخاصة إذا كانت الجماعة بحاجة لمن يرغم جراحها ويفتت خلافاتها . وقد أثبتت التجارب العلمية أن الفشل دائماً كان حليف القائد الذي لا يأخذ احتياجات وحوافز مرؤسيه بعين الاعتبار . ومن هنا فقد اهتم الباحثون في القيادة بدراسة الحوافز الانسانية التي يؤثر تنوعها لدى المرؤسين على نوع القيادة المرغوب فيه لديهم . هذا وقد أضفت الدراسة التي قام بها كل من (بليك وموتون) مزيداً من الايضاح على أنماط القيادة ، تلك الدراسة التي تقسم هذه الأنماط الى خمسة أنواع تتفاوت بين الميل إلى أو العزوف عن الاهتمام بالعاملين أو بالإنجاز ^(٣) . على أن فحوى هذه الأنواع الخمسة يدور حول رجل المؤسسة أو المنظمة الذي يتوسط هذه الأنواع ويحاول إيجاد توازن بين الكفاية الانتاجية والروح المعنوية للعاملين . إلا أن من القادة من هو مغرم ببناء الصداقات بشكل رئيسي ، أو ببناء فريق واع من العاملين أو بالتسكع واللامبالاة ، أو بالتحكم بمرقاب العاملين وحصر جهدهم في سبيل الانتاج . وباختصار فإن هذا المدخل السلوكي قد قسم القادة إلى أوتوقراطيين وديمقراطيين وفوضويين .

فالقائد الأوتوقراطي هو ذلك الشخص الذي يركز على إنجاز المهمة الوظيفية بغض النظر عن مشاعر مرؤسيه . وبذا فإنه يقود مرؤسيه بالحديد والنار . أما الديمقراطي فإنه القائد الذي يبحث قراراته مع مرؤسيه قبل اتخاذها . وأما الفوضوي فهو الذي يترك الحبل على الغارب لمرؤسيه . إلا أن فريقاً من العلماء المعارضين للمدخل السلوكي قد حدد ثلاثة أنواع من القادة هي : النوع الداعم للمرؤسين والنوع المشارك لمرؤسيه والنوع المعتصم بالمنجزات الوظيفية . ويعني آخر فإن النوع الأول يحرص على أن

1. R.M. Stogdill and A.E. Coons (eds.): **Leader behavior: its description & measurement**. Columbus, Ohio: Bureau of Business Research, 1957.
2. Ralph M. Stogdill: **Leadership & structures of personal interaction**. Ohio studies in personal, Research Monograph No. 84.(Columbus, Ohio State University, College of Commerce and administration, Bureau of Business Research, 1957).
3. R.R. Blake and J.S. Monton: **The managerial grid**. Houston, Tex.: Gulf Publishing Co., 1964.

يشعر مرؤسيه بالارتياح عن عملهم . أما الثاني فهو ديمقراطي . وأما الثالث فهو مولع بالمهمة أكثر من اهتمامه بالمرؤسين .

- (١) العلاقات التي تربط القائد بمرؤسيه .
- (٢) الهيكل الوظيفي التنظيمي .
- (٣) مدى الصلاحية الرسمية الممنوحة للقائد من قبل المنظمة التي يعمل بها .

٤ - مداخل الموقف المحدد :

ترتبط معظم هذه المداخل بأفكار الأستاذ (فيدلر) حيث يذكر أن الفكرة الأساسية في هذه المداخل هي ان اختلاف أجواء العمل يستلزم تنوع السلوك القيادي . وذلك يعني أنه لا يوجد ما يسمى بأحسن قائد ، أو فضل أسلوب قيادي بغض النظر عن الظروف أو الملائمات . وأن ما يحدد ملائمة الظروف لقائد ما هو العلاقة بين العوامل الثلاثة التالية :

هذا ويفترض (فيدلر) بأن ظروف القائد تزداد اشراقاً بازدياد قوة كل من هذه العوامل . وفي يقين (فيدلر) فإن سلوك القائد يتراوح بين التطرف في اهمال مرؤسيه أو الحزم معهم ، وهذا التطرف يعني الغلو المتناهي أو التدني الكبير في قوة العوامل السالفة الذكر ^(١) . وبغض النظر عن بعض الانتقادات التي وجهت لدراسة الأستاذ (فيدلر) إلا أنها تمثل تقدماً ملحوظاً ليس في دراسة القيادة فحسب بل أيضاً في دراسة سلوك المنظمة .

ب - تعدد الأنماط القيادية

- (١) تتحدد السياسات العامة بكاملها من قبل القائد دون اشتراك المقادين .
 - (٢) يفرض القائد على مرؤسيه أساليب واجراءات العمل بشكل يصعب معه على المرؤسين معرفة ما يحبوه مستقبل العمل من مفاجآت التغير في هذه الأساليب وتلك الاجراءات .
 - (٣) يقوم القائد عادة بفرض تفاصيل المهمة الواجب القيام بها ويتحدد المشتركين في إنجازها .
 - (٤) يميل القائد إلى النقد أو المدح الشخصي في تقييمه لمرؤسيه ويشعرهم دائماً بالتعالي عليهم .
- أما الأسلوب الديمقراطي فإنه يتصف بما يلي :

- (١) يقوم القائد فيه بتشجيع ومساعدة مرؤسيه على اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة .
- (٢) يقوم القائد بتحديد عام للسياسات العامة ولاجراءات العمل مهيأً بمرؤسيه أن يتدارسوا أنجح السبل لتحقيق الأهداف المرجوة .
- (٣) حرية المرؤسين في اختيار طريقة العمل والمشاركين لهم في إنجاز الأعمال مع التركيز على النتائج بصورة أساسية .
- (٤) يتسم القائد هنا بالنظرة الموضوعية (لا الشخصية) في تقييمه لأعمال مرؤسيه ويتفاعل معهم في إنجاز الأعمال .

أما الأسلوب الفوضوي فيتصف بما يلي :

- (١) يقوم القائد بترك الحبل على الغارب لكل مرؤسيه في اتخاذ القرارات ولا يهتم إلا بقدر قليل من القرارات .
- (٢) يقوم القائد بتزويد مرؤسيه بشتى أنواع المعلومات التي يطلبونها منه ولا يشترك معهم في أي بحث يذكر .

لكل قائد أسلوبه أو نمطه الخاص بطريقة تعامله مع مرؤسيه . وقد تأخذ هذه الطريقة طابعاً إيجابياً بناءً يخلق المناخ الصالح للعمل الخلاق المنتج ، أو تأخذ طابعاً سلبياً يثير الأعاصير والعواطف ويضع العقبات أمام إنجاز المهام الموكلة إلى القائد بصفة رئيسية . وعليه فإن لأسلوب أو نمط القائد أهمية كبرى في تحديد مدى نجاح هذا القائد أو فشله . وحيث أن لهذا الأسلوب أثره على كل أجزاء المؤسسة التي يعمل فيها القائد فإن فشل القائد يعني فشل المؤسسة في تحقيق اهدافها المرسومة . ومن هنا فقد اهتم الباحثون بدراسة مختلف الأنماط أو الأساليب القيادية المستعملة ومقارنتها ببعضها البعض من أجل معرفة أفضل هذه الأساليب أو الأنماط وأكثرها فعالية في تحقيق الأهداف المرجوة للمؤسسة .

إن الدراسات العلمية والعملية الخاصة بأنماط القيادة قد كشفت عن وجود العديد من الأنماط القيادية التي تنبع من مجموعة من المعتقدات والافتراضات التي يتبنها القادة . وقد تحقق للباحثين بأن اختيار النمط القيادي الملائم يتوقف على مجموعة من العوامل سنأتي إلى ذكرها فيما بعد .

وهناك عدد كبير من الأنماط القيادية يمكن إيجازه في تقسيمات أو مجموعات رئيسية كما يلي :

أ - التقسيم الأول للأنماط القيادية :

يقوم هذا التقسيم على وجود ثلاثة أساليب أو نماذج للقيادة هي :
الدكتاتوري المتسلط والديمقراطي والفوضوي ^(٢) . ويتصف الأسلوب الدكتاتوري بما يلي :

1. Fred Fielder: A theory of leadership effectiveness. New York, McGraw-Hill, 1967.

2. Ralph White & Ronald Lippitt: "Leader behavior & member reaction in three social climates". (In: D. Cartwright & A. Zander (eds.): Group dynamics, Research & Theory. New York, Harper and Row, 1960) p. 528.

٣) لا يتدخل القائد في شأن العاملين المتعلق بوضع الاجراءات العملية .

٤) إن القائد هنا — يتجنب أي نوع من تقييم عمل مرؤسيه وكان الأمر لا يعنيه .

وجدير بالذكر أن صاحب كل أسلوب من هذه الأساليب القيادية الثلاثة لا يكون في العادة على علم تام بحقيقة أسلوبه وبالأبعاد المترتبة على استخدامه لأسلوبه . كما أن التفضيل المطلق لأسلوب على آخر لم تؤيده الأبحاث العلمية ولا التجارب العملية بشكل مطلق ومستمر^(١) . على أن الأبحاث العلمية تؤكد أن هناك حتماً يداعب الكثير من القادة في استخدام الأسلوب الديمقراطي . كما أن هذه الأبحاث تبارك هذا الحلم على أنه أمر مرغوب فيه على المدى البعيد^(٢) .

ذلك أن للأسلوب الديمقراطي آثاراً إيجابية على الكفاءة والفعالية الانتاجية في المدى البعيد . ومع أن الأسلوب الدكتاتوري أكثر فعالية وانتاجية في المدى القصير إلا أن الأسلوب الفوضوي غير فعال على الإطلاق وبشكل عام إلا في بعض الظروف الخاصة .

ب) التقسيم الثاني للأنماط القيادية :

يقوم هذا التقسيم على أساس وجود ثلاثة أنواع من الحاجات أو الرغبات التي تساور نفوس القادة بدرجات متفاوتة من الضعف والقوة . حيث أن هناك من يستحوذ عليه حب السيطرة على الآخرين ، بينما بعض القادة مغرمين بالمودة ، وفريق ثالث من القادة تراه مغرماً بإنجاز الأعمال الموكولة إليه . وعليه فهناك الأنماط المرتكزة على حب السيطرة على الآخرين ، والأنماط المرتكزة على مودة الآخرين ، والأنماط المرتكزة على الولع بالمنجزات . وسنتناول كلًا منها بشيء من التفصيل :

١) أنماط السيطرة :

هناك فريق من القادة المغرمين بالقوة والمولعين بحب السيطرة التي تنعكس على كل علاقة يبنونها مع الآخرين حيث تتضح معالم السيطرة التي يتصفون بها .

وهذا الفريق من القادة يمثل ضغطاً قوياً على من حولهم ويتوقع من الآخرين أن يفعلوا ما يريده منهم . إن تسلسل السلطة من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله هو منهج هذا الفريق من القادة . وهذا النوع من القادة مولع بإحكام الرقابة على الآخرين والميل إلى فرض معاييره عليهم .

إن المولعين بحب السيطرة من القادة ينظرون إلى وظيفتهم على أنها تتعلق بشكل رئيسي بصنع القرارات رغم التشاور مع الآخرين بصددتها . إنهم يضعون معايير معينة ويتوقعون من الآخرين الوصول إلى هذه المعايير . وهم يشددون الرقابة على مرؤسيهم وغالباً ما يطالبونهم بتقارير مفصلة عن أعمالهم . ويعتمد أسلوبهم على الإشراف الشخصي المرتبط باعتبار الخوافر المادية كدافع رئيسي للعمل .

ومن أبرز أنماط السيطرة نوعان هما نمط الدكتاتور المتسلط ونمط الدكتاتور المتأنق . ويعتبر الأول من أقل أنماط القيادة فعالية في حفز المرؤسين . حيث أن صاحب هذا النمط أو الأسلوب شخص مغرم بالعقاب الشديد لمن لا يفعل ما يأمره به بشكل دقيق . انه يؤمن بأن الأهراب هو الحافز الوحيد لدفع المرؤسين للعمل الجاد المثمر . إنه شخص مصاب بعقدة الغرور والتعسف . فهو يرى نفسه وكأنه المالك للمؤسسة وأن الناس اتباع له . ورغم توهم الآخرين بنجاحه ، إلا أن هذا النجاح قصير الأجل ، أما النمط الثاني فإن صاحبه شخص مولع بالرقابة الشديدة على رقاب العاملين معه رغم أنه يحاول استخدام الكلمات المعسولة ليكسب تعاون الآخرين معه . فهو يحسن إصدار الأوامر بأدب مشوب بالاصرار على إنجاز الأعمال بالطريقة التي يريدها وينشاط . ولكنه يعنى عن عوامل الكفاءة في الانجاز بسبب تركيزه المطلق على الرقابة الشديدة .

ومع ذلك فإن صاحب هذا النمط القيادي مستعد لتعديل قراراته والرجوع عنها إذا ما أحس بأن ذلك كفيل بأن يزيد من نفوذه على الآخرين وتصميمهم المستميت على إنجاز الأعمال التي يلتزمون بها . على أن مرؤسي هذا النمط يعرفون الحدود التي لا يمكنهم تجاوزها مع القائد الذي لا يدخر جهداً في تلميحه لمثل هذه الحدود . إن نتائج هذا النمط متميزة في المدى القصير . غير أن صاحب هذا النمط لا ينمي في اتباعه روح الاعتماد على النفس .

٢) أنماط المودة :

إن القادة الودودون يحبه للآخرين يخلقون جوّاً تسوده روح المودة والصدقة . إنهم يعون حاجتهم لصدقة وثقة واحترام الآخرين لهم . إنهم يعتقدون بأن مثل هذا الجو الودود يخلق في مرؤسيهم الدوافع الإيجابية للعمل المنتج . إن هؤلاء القادة لا يحاولون ممارسة أي ضغط يذكر على مرؤسيهم . إنهم يودون ترك انطباع حسن حولهم ويراعون شعور وإحساس الآخرين .

إن من أبرز أنواع هذه الأنماط النمط المتساهل والنمط الديمقراطي . ويمكن القول بأن النمط المتساهل نمط غير فعال من ناحية إثارة حوافز الانتاج لدى العاملين . لأن صاحب هذا النمط يعتبر الانسجام بين العاملين أكثر أهمية من إنجاز المهام الموكولة إليهم . وصاحب هذا النمط لا يحب أن يرى نفسه معزولاً عن المرؤسين ومكروهاً من قبلهم . إن صاحب هذا النمط لا يستطيع العزلة التي يخلقها إصدار الأوامر لأن قيمه العليا تتمثل في العيش بانسجام مع الآخرين .

وهذا النوع يحس بأن إجادة العمل أمر ضروري إذا صاحبه احترام الآخرين ولكن يجب ألا يسمح للعمل بتهديد الانسجام والمودة والاحترام بين الناس . انه يعتقد بأن احاطة الود للعمل تجعل المرؤسين سعداء وتحثهم على الإبداع فيه . انه يتجنب المشاكل ويميل إلى التغاضي عن بعض جوانب الانجاز بغية الحفاظ على سعادة الناس . إن مثل هذا القائد لا يؤمن بالاصرار على الوصول إلى معايير عالية من جودة العمل لأنه يخشى أن

1. Robert T. Golembiewski: "Three styles of leadership and their uses". Personnel Vol. XXXVIII, No. 4, July/August 1961. p. 35.
2. John M. Pfiffner & Frank P. Sherwood: Administrative organization. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1960. p. 364.

يؤدي ذلك إلى الحد من حرية رؤسياه ، لمعرفة بأن الناس بطبيعتهم ميالون للعمل إذا ما توفرت لهم الظروف الطيبة .

على الرغم من أن هذا القائد يخلق جواً مريحاً للعمل إلا أنه غالباً ما يفشل بسبب اهتمامه الزائد بالانسجام على حساب إنجاز المهام . كذلك فإن صورة هذا القائد في ذهن رؤسياه غالباً ما تتسم بالضعف وعدم الحزم والقناعة بما يفعل .

أما النمط الديمقراطي من أنماط المودة فإنه ينطلق من الاحساس بأن الناس يقدمون على العمل بقصد إشباع رغباتهم في تحقيق الذات وإحراز رضى الآخرين . فإذا ما توفرت الظروف المناسبة لتحقيق هذه الرغبات فإن الرؤسسين سيعملون بعصامية واعتماد على النفس دونما حاجة للرقابة المشددة عليهم . حيث أن مثل هذه الرقابة تنعكس سلباً على الكفاية الانتاجية .

إن صاحب هذا النمط يؤمن بإمكانية إشباع رغبات العاملين من خلال تحقيق أهداف المنظمة التي يعملون بها . وبذلك فلا تعارض يذكر بين المنظمة والعاملين فيها . إنه شخص يؤمن بتحمل الآخرين والثقة بهم ، ولا يتردد في الاعتماد عليهم لإنجاز الأعمال . فهو متسامح ولا يتوقع من الآخرين أن يخطئوا به في كل صغيرة وكبيرة ، لأنه يعتقد بأن للآخرين شخصياتهم وأخلاقياتهم المهنية المتميزة . على العكس من صاحب النمط المتساهل فإن صاحب النمط الديمقراطي لا يتخلى عن دوره كقائد بل أنه يحدد الأهداف المرجوة ويشجع رؤسياه على تحديد أغراضهم . كما أنه يكافئ ويحاسب ولكنه لا يعاقب لأنه يؤمن بأن العقاب يقتل روح الحماس للعمل . على أن نجاح هذا النمط ليس برائع على المدى القصير . حيث أن الناس لا يتقبلون المسؤولية ولا يمارسون روح المبادرة بشكل اتوماتيكي أو مفاجيء ، لأن الاحساس بالمسؤولية وخلق روح المبادرة يحتاجان إلى وقت ليس بالقصير .

٣) أنماط المنجزات :

ترتكز هذه الأنماط على معايير الأداء وتعتبر أن للمنجزات ذاتها قيمة عالية تستحق الإعجاب . ولذا فإن من واجب الرؤسسين وضع أهداف واقعية ومعتدلة بحيث يمكن تحقيقها دون عناء . إن أصحاب هذه الأنماط لا يؤمنون بممارسة الضغوط العالية على رؤسياهم لأنهم يعتقدون بأن من واجب الرؤسسين الالتزام بالأهداف ووضع الخطط لتحقيقها والتنبيه للعقبات التي تقف أمامها وإيجاد الطرق الكفيلة بالقضاء عليها . وعليه فإنهم (أي القادة) لا ينفكون عن متابعة العمل لإيجاد أفضل الطرق لتحقيق أعلى معدلات الانتاج والأداء .

وجدير بالذكر أن هذه الأنماط تتبلور في نوعين بارزين هما : النمط الموجّه والنمط المدرب . ومن خصائص القائد الموجّه أنه يتحمل مسؤولية العمل بصفة شخصية ويبادر إلى إنجازه بنفسه ضارباً بذلك مثلاً لرؤسياه . إلا أن إحدى المشاكل الرئيسية لهذا القائد هي المشقة التي يواجهها في تفويض الصلاحيات لرؤسياه ، إذ أنه يشعر بأنه المسئول الوحيد عن النجاح أو الفشل . إن هذا القائد لا يعتني بالمتابعة رغم وضعه لمعايير

عالية في الأداء ، انه يكافئ الانجاز العالي بغزارة ولكنه لا يأبه ببناء علاقات شخصية حميمة .

إن منجزات هذا القائد من صنعته لا صنع رؤسياه . إذ أنه لا يشعر فيهم حوافز الانتاج بل يتوقع منهم العمل بصمت وبلا غوغاء . وعليه فإنه في الواقع لا يشجع سوى العاملين الذين ليسوا في حاجة إلى أي تشجيع .

أما النمط المدرب فإنه يركز على الايمان بأن الرؤسسين بحاجة إلى إثارة حوافز الانتاج فيهم لكي تنفجر طاقاتهم الانتاجية بالكامل . ويتبع صاحب هذا النمط أسلوب بناء علاقات تدريبية مع رؤسياه شبيهة بالعلاقات التي بينها المدرب الرياضي مع لاعبيه . ومن ثم فإنه يأخذ بزمام المبادرة ويدمج رؤسياه بالعمل الذي يدر فيه لكي يتموه . وحالما تزداد قدرة رؤسياه على المبادرة في القيام بالأعمال العظام فإنه ينسحب تدريجياً لكي يكتسح آفاقاً جديدة من الأعمال وهكذا دواليك . أما أسلوبه بالمثابة فإنه يتسم بروح التعاون ونماء رؤسياه عن طريق تعريفهم بنقاط القوة والضعف فيهم . انه لا يكافئ العامل الكفء فحسب بل يتعدى ذلك إلى مكافأة التقدم نحو تلك الكفاءة . انه لا يحس بالحاجة لرقابة الآخرين كما لا يحتاج لصداقتهم الحميمة . إذ أن موضوعيته تساعد على النجاح في حث رؤسياه على تحقيق كفاءة عالية في الانتاج .

إنه يتدارس مع رؤسياه المشاكل أو العقبات التي قد تواجه العمل ويحثهم على التخطيط للقضاء على هذه العقبات . إن هذا القائد غالباً ما يخالفه النجاح في المدى القصير والبعيد أيضاً .

ج) التقسيم الثالث للأنماط القيادية :

إن للقيادة الادارية بموجب هذا التقسيم أنماطاً ثمانية من السلوك . وهذه الأنماط هي حصيلة أنواع عديدة من التفاعل والاندماج بين ثلاثة أنواع من الاهتمامات السائدة في عالم الادارة وهي :

- ١ — الاهتمام بالمهمة الوظيفية .
- ٢ — الاهتمام بالعلاقات الانسانية .
- ٣ — الاهتمام بالفعالية الانتاجية ^(١) .

ويعرّف هذا التقسيم الاهتمام بالمهمة الوظيفية على أنه مدى توجيه القائد لجهود رؤسياه نحو تحقيق الهدف . ويتميز هذا الاهتمام بالتخطيط والتنظيم والرقابة . أما الاهتمام بالعلاقات الانسانية فإنه يشير إلى مدى امتزاج وظيفة القائد بعلاقاته الشخصية . ويتميز هذا الاهتمام بالثقة المتبادلة بين القائد ورؤسياه ، واحترام القائد لأفكار هؤلاء الرؤسسين وتقديره لمشاعرهم . أما الفعالية فإن هذا التقسيم يعرفها بمدى تحقيق القائد لمتطلبات مركزه الوظيفي .

إن الأنماط القيادية الثمانية التي تنتج عن مختلف أنواع المزج بين الاهتمامات الثلاثة السالفة الذكر هي :

- ١ — القائد المحنك .
- ٢ — القائد المراضي .

1. W.J. Reddin: Managerial Effectiveness. Mac graw-Hill, 1970.

- ٣ — القائد الأوتوقراطي الخدق .
- ٤ — القائد الأوتوقراطي البحث .
- ٥ — القائد المنمي .
- ٦ — القائد التبشيري .
- ٧ — القائد البيروقراطي .
- ٨ — القائد الهارب أو الشارد .

أساس الأنماط القيادية :

إن هذا الأساس يرتبط بالمعتقدات والافتراضات التي يتبناها القادة حيث أن اختلاف الأنماط القيادية عن بعضها البعض يعود إلى اختلاف معتقدات وافتراضات القادة المستعملين لهذه الأنماط . ورغم تعدد المعتقدات والافتراضات إلا أنه يمكن حصرها بمعتقدات المدرسة التقليدية في الفكر الإداري ومدرسة العلاقات الإنسانية وافتراضات نظرية (اكس) ونظرية (واي) (X and Y) وسنأخذ كلاً منها بشيء من التفصيل :

١) معتقدات المدرسة التقليدية :

إن النظرية التقليدية في الإدارة قد ركزت كل اهتمامها على المهمة الوظيفية بصرف النظر عن من يقوم بها . وقد كان يتزعم هذه المدرسة التقليدية (فردريك تايلور) و (هنري فول) في مطلع القرن العشرين . فقد ذهبت هذه النظرية إلى القول بأن حوافز الناس تدور فقط حول مدى التحكم في أجورهم ومرتباتهم . ومن ثم فيجب وضع معايير محددة للعمل بحيث يتم دفع الأجر على أساس عدد الوحدات المنتجة . وكما هو جلي فإن ذلك يعني بأن اهتمام الناس بالعمل يعود إلى الناحية المادية فقط . وعليه فإن دور القائد يتحدد بما يلي :

- ١ — تفتيت الأعمال إلى جزئيات .
- ٢ — تصميم أفضل الطرق لإنجاز كل جزء .
- ٣ — تعيين من يحوز على المهارات والكفاءات الضرورية لإنجاز العمل .
- ٤ — تدريب العاملين بطريقة تكفل حُسن أدائهم للأعمال .
- ٥ — الإشراف على العاملين بطريقة تضمن قيامهم بالعمل على الوجه الصحيح كما ونوعاً .

٢) مدرسة العلاقات الإنسانية :

إن النظرية التقليدية قد تهاوت بظهور التخصص الدقيق والانتاج الضخم للذات جعلاً من مهمة العامل شيئاً روتينياً مملاً . وقد أدى ذلك إلى اهتمام متزايد بشؤون العاملين وإشباع رغباتهم ، وإلى ظهور ما يسمى (بمدرسة العلاقات الإنسانية) في الفكر الإداري والتي تزعمها (ايلتون مايو) صاحب تجارب (هوثرن) الشهيرة . وهذا فقد تأكد بأن مشاركة العاملين مشاعرهم واحساسهم بالعمل في فريق متماسك يمثلان أحد الحوافز القوية لمزيد من الانتاجية والفعالية . وبناءً على ذلك فإن دور القائد هو :

- ١ — السماح للمرؤسين بالمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بوظائفهم طالما أن ذلك لا يؤثر على تحقيق الأهداف المرجوة .

والقائد المخنك هو ذلك الشخص المقدم أو المهاجم الذي يحوز على قدر عالٍ من الاهتمام بكل من المهمة والعلاقات الإنسانية في موقف يتطلب ذلك . وعليه فإنه مدير فعال بعكس صورة الشخص الذي يضع معايير عالية للأداء ويعامل كل شخص على قدر عقله ويفضل الإدارة الجماعية (واجعلوا أمركم شورى بينكم)^(١) . بمعنى جعل الأمر شورى بين القائد ومرؤسيه .

أما القائد المراضي فهو قائد متخاذل غير فعال لأنه يشدد على أهمية الوظيفة والعلاقات الإنسانية في موقف يتطلب الاهتمام بإحداها أو لا يتطلب الاهتمام بأي منهما . ويُنظر إلى هذا القائد على أنه لا يحسن اتخاذ القرارات وأنه يسمح للضغوط المتعددة بالتأثير عليه أكثر مما يجب . إنه في الواقع يحاول التقليل من الضغوط الراهنة على حساب التضحية بالانتاج على المدى الطويل (تخديراً للمواقف) .

والقائد الأوتوقراطي الخدق هو الذي يولي المهمة الوظيفية أهمية أكبر من تلك التي يوليها للعلاقات الإنسانية ولكن في موقف يتطلب ذلك فعلاً . وبذلك فإن الأوتوقراطي يعتبر مديراً فعالاً يُنظر إليه على أنه يعرف تماماً ما يريد وكيف يحصل على ما يريد دون إثارة الضغائن من حوله .

أما الأوتوقراطي البحث فإنه مدير غير فعال لأن اهتمامه بالوظيفة يكون أكبر من اهتمامه بالعلاقات الإنسانية في موقف لا يحتمل ذلك . وهذا النوع لا يثق بالآخرين وينظر إليه على أنه شخص نكد أحمق قصير النظر .

والقائد المنمي فهو ذلك الشخص الذي يفوق اهتمامه بالعلاقات الإنسانية اهتمامه بالمهمة الوظيفية في موقف يتطلب ذلك بالضبط . وعليه فإنه يعتبر قائداً فعالاً ذا ثقة كبيرة بالناس مع اصرار على إثناء المجموعة التي يقودها .

أما القائد التبشيري الذي يجذب خلق الانسجام الاجتماعي على حساب الواجب ، فإنه غير فعال لأن اهتمامه بالعلاقات الإنسانية يفوق اهتمامه بالانتاج في موقف لا يحتمل ذلك .

وبالمقارنة فإن القائد البيروقراطي فعال بسبب خفض اهتمامه بكل من الوظيفة والعلاقات الإنسانية في موقف يستلزم ذلك تماماً . لذا فإن النظرة إليه هي أنه شخص مهمم بالتعليمات والاجراءات بسبب ما يساور نفسه من حيطة وحذر .

(١) سورة الشورى — الآية (٣٨) .

الظروف البيئية للعمل الإداري

للدكتور غازي الخفاجي

أ — بيئة العمل الإداري : الظروف البيئية للعمل الإداري : أولاً : المباني الإدارية — مشكلة تنظيمية :

ثبت من خلال كل الدراسات الميدانية ، بأن أي إنسان يمارس عملاً ما ، يقضي ثلث سنوات عمره فيه ، وعلى هذا الأساس فإن مسألة خلق ظروف مناسبة ، من تجهيز لمواقع العمل بكافة المستلزمات والأثاث المريح والملائم لطبيعة العمل ، تعتبر من أهم الأسس لخلق ظروف عمل جيدة تساهم على قضاء هذه السنين من العمل بشكل طبيعي . إن هذه الأمور لا يمكن التغاضي عنها بأي حال من الأحوال ، فمثلما نريد سكناً صحياً مُضاءاً وملائماً لكافة متطلباتنا وحاجتنا ، لا بد أن تكون مواقع عملنا التي نقضي فيها ما بين ٧ — ٨ ساعات يومياً ، ملائمة لكل متطلبات الراحة والصحة ولنوع العمل المكلف به العامل . فلأجل خلق ظروف عمل جيدة ، يجب أن يكون مخطط المؤسسة وتوزيع وظائفها ملائماً لطبيعة ونوع العمل ، إضافة إلى أسلوب انارة محتوياتها وحسن اختيار الألوان ، والعناية بالتهوية ، وتأثيرات درجات الحرارة الى جانب النظافة والمهدوء .

إن أغلب هذه الأمور لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل المصمم أو المهندس الانشائي ، فالعاملون أنفسهم يجب أن يحاولوا وبجهودهم الخاصة ، خلق ظروف ملائمة للعمل من أجل أن يكون المبنى ملائماً لطبيعة العمل وواقع الحاجات .

من هنا فإن ظروف العمل الجيدة في أية مؤسسة لها تأثيرها ليس فقط على انتاجية العامل ، وإنما على طبيعته النفسية وصفاء ذهنه وهدوئه .

نلاحظ هنا وهناك أبنية جميلة من ناحية المنظور المعماري والأعمال النهائية ، أو أسلوب بنائها إلى جانب ارتفاع تكاليفها الاقتصادية . وقد يخدم أحياناً مثل هذه المباني أغراض الدعاية والمباهاة ، في حين أنها قد أغفلت نوع الوظيفة التي ستقدمها مثل هذه الأبنية ذلك لأن وضع التصميم المعماري والانشائية يجري بمعزل عن الوظيفة وتأثيراتها ، إلى جانب بقية العناصر التي لها تأثير جانبي بسبب الوظيفة ، كتنوع الأثاث على سبيل المثال ، إضافة لهذا فإن هناك مسألة أخرى وهي أنه في فترة وضع

التصاميم المعمارية والانشائية سواء منها الأولية أو حتى النهائية لأية بناية إدارية ، لا نجد مشاركة الجهة الادارية مع الجهات الفنية .

وبالرغم من بعض الاستشارات والتعاون أحياناً ، فإنها غالباً ما تقتصر على تهيئة مواد البناء أو بعض التسهيلات الأخرى في فترة الانجاز ، وذلك لأسباب أهمها عدم معرفة المستفيد بهذه الأمور الفنية ، وخاصة عندما يختار الشخص غير المناسب لهذا الغرض ، حيث يقتصر اهتمام مثل هؤلاء الأشخاص على استلام المبنى بأسرع وقت واحتلاله من قبل الدائرة المعنية .

يجب أن يكون مبنى أية مؤسسة مصمماً ومخططاً بشكل يلائم الغرض الذي أنشئ من أجله حيث أن طبيعة العمل تختلف من مؤسسة لأخرى ، فالعمل في مؤسسة للبحث العلمي ، يختلف عن طبيعة العمل في دائرة للتخطيط والهندسة ، أو في مؤسسة لبيع وتوزيع المواد الانشائية ، فمن المؤسسات ما هو مغلق ومنها المفتوح ، أي ذات العلاقة بالخارج (المراجعون) . كما أن هذا الاختلاف يعتمد على حجم المؤسسة ومقدار العلاقة بالخارج ، إلى جانب الطريقة التقنية المستعملة في أسلوب العمل .

من هنا يجب أن نأخذ بعين الاعتبار عدة أمور كمؤشرات عند وضع التصميم لأي مبنى إداري :

١ — إن المساحة المخصصة للمبنى أية مؤسسة يجب أن تكون قائمة على أساس ربط التصميم بطبيعة وسير العمل ، وإن أجزاء المؤسسة يجب أن تكون ملائمة لهذه المسيرة ولعلاقة الأجزاء ببعضها إدارياً .

٢ — الحاجة إلى المساحات والفضاءات الضرورية في أية مؤسسة ، ثم تخطيطها الذي يعتمد على نوع العمل وموقعه في الداخل ضمن العملية الاقتصادية ، فعلى سبيل المثال :

« اذا كانت طبيعة العمل تتركز في جزء معين وتعتمد بشكل رئيسي على الحركة داخل الفضاء المخصص للعامل ، مع علاقة بسيطة بالمراجعين ، حيث تقسم المساحة الكلية لهذا الجزء المخصص للعمل إلى مساحات أصغر ، أي بمعنى آخر الى غرف

لشخص واحد أو لشخصين . أما إذا كانت تتطلب ارتباطاً دائماً سواء بين الموظفين أنفسهم من خلال عملية تبادل الوثائق والرسوم والمعاملات عندئذ يمكن استعمال مساحات أكبر وعلى شكل صالات تتسع لعدد من أربعة الى عشرة أشخاص ، وتكون مثل هذه الصالات إما مفتوحة كفضاء واحد ، أو أن تكون معزولة بواسطة جدران غير سائدة مصنوعة من مادة خفيفة بسيطة التركيب .

٣ — الحاجة إلى الفضاءات في أية مؤسسة تعتمد كذلك على نوع الأثاث المستعمل في تلك المساحة المعنية ، فالمساحة التي يحتاجها الموظف المالي تختلف عن تلك التي يحتاج لها الموظف الرسام ، وهكذا بالنسبة لكتاب الآلة وأمناء المخازن أو المكتبة .

٤ — لا بد من الأخذ بعين الاعتبار الحلول الادارية لمواقع العمل ، ونعني هنا بملءمة الأثاث لموقع العمل بشكل تسهل الاستفادة منه وخاصة الأثاث الرئيسي كالمطاول ، أما الأثاث المساعد كالدياليب بأنواعها ، فيجب أن توضع بشكل تكون فيه سهلة المثال .

٥ — هناك طرق فنية كثيرة لعملية نقل الوثائق والرسوم والخرائط بين الأقسام ومحلات العمل ، لا بد من الأخذ بها بما يناسب العمل المعين .

٦ — عند وضع تصاميم أية مؤسسة ، لابد من تصميم الأجزاء أدناه كل على حدة من حيث الحاجيات والمساحات الفضائية المنظورة :
أ — دائرة المدير العام .

ب — أمكنة المراجعين الخاصة بالعاملين .

ج — المساحات الفضائية الخاصة بالعاملين .

د — المساحات الخاصة بالتسجيل وحفظ الوثائق .. الخ .

هـ — المساحات الخاصة بالأجهزة الفنية ، كمحلات الطبع والسحب والتصوير .. الخ .

٧ — ما عدا مساحة الدائرة ، أي المنطقة المخصصة للعمل الأساسي ، فإنه لا بد من ادخال مساحات مساعدة أخرى ، تدخل ضمن المساحات الكلية المستعملة مثل :

أ — المساحة الخاصة بالخدمات العامة (مكائن الطبع ، أدوات احتياطية ، عمليات السحب والتصوير وتخزين الوثائق والكتب) .

ب — المساحة الخاصة بالخدمات الاجتماعية والثقافية (الصيدلية ، والمطعم وغرفة للراحة) .

ج — المساحة الخاصة بالخدمات الاقتصادية (الورش .. الخ) .

د — المساحة الخاصة بعمليات النقل (الممرات ، السلالم ، المصاعد ، وعربات النقل) .

٨ — عند تخطيط مواقع العمل ، لا بد من الأخذ بأمور عدة : أهمها الأثاث الجيد المريح والمناسب لموقع ونوع العمل ، إضافة الى النواحي الجمالية ، والعناية بالانارة واختيار الألوان .

٩ — لا بد من التأكيد على الناحية الجمالية لمواقع العمل ، حيث تعكس هذه قدرة المؤسسة على استقبال الجمهور من المراجعين رسميين وغير رسميين .

١٠ — يجب أيضاً أن نضع في الاعتبار التوسع الاداري مستقبلاً ، وبالتالي ضرورة توسيع المبنى أو تقسيمه بما يناسب ضرورات التطور في أسلوب العمل أو الزيادة في عدد العاملين ، مع مراعاة أسس تخطيط وتوزيع العمل في المبنى الاداري .

ثانياً : الانارة

من البديهي أن أية مؤسسة تحتاج إلى إضاءة جيدة ، والانارة الجيدة لا تساعد فقط على خلق ظروف نفسية جيدة لدى العامل ، وإنما على انتاجيته أيضاً .

لذلك فعند الاعتماد على ضوء النهار لا بد من الأخذ بعين الاعتبار ما يلي :

١ — اتجاه النور .

٢ — شدة النور .

٣ — تركيز النور .

وهذه تعتمد على موضع المبنى وما يحيط به . فشدة النور تكون أكبر إذا كان المبنى قائماً بشكل منفرد ، أو أن يكون النور منعكساً على المبنى من مبنى آخر ، وتكون شدته أقل إذا كان المبنى قائماً وسط التشجير ، أو أن يكون اتجاه النور محجوباً بواسطة مبنى آخر مجاور له .

وتعتمد الاضاءة الصحيحة لمحتويات المبنى على أمور عدة منها : ارتفاع وعرض النوافذ ، عمق المساحة الفضائية ، ارتفاع الحجرات أو الصالات وألوان الجدران والسقوف وكذلك نوع ولون الأثاث المستعمل .. الخ .

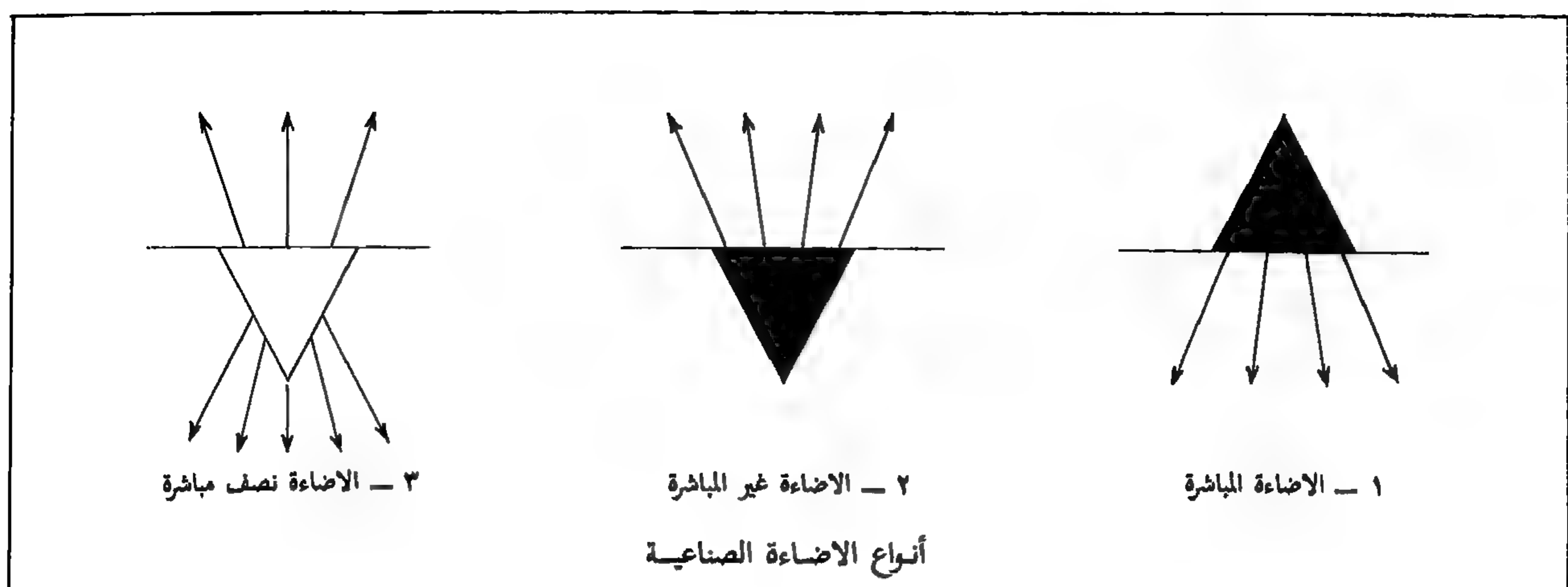
هذا ويعتبر الضوء الصناعي (الكهربائي) مكملًا للضوء الطبيعي . ويمكن تقسيم هذا النوع إلى :

١ — الاضاءة المباشرة .

٢ — الاضاءة غير مباشرة .

٣ — الاضاءة نصف المباشرة .

ففي حالة النوع الأول ، فإن كمية الضوء تسقط بشكل مباشر على المساحة الموجه اليها النور ، أما الضوء غير المباشر ، فيكون من الأسفل ويسقط بعد ارتطامه بالسقف . أما الاضاءة نصف المباشرة فإن قسماً منها يسقط على المحل المراد اضاءته مباشرة ، أما البقية الباقية من الأشعة الضوئية فتكون مبعثرة ومشعة على كل المساحة .



وأثبتت التجارب العلمية أن بقاء أي شخص لمدة طويلة وسط الضجيج وبمستوى يتعدى ٦٠ — ٧٠ (ديسبل) يمكن أن يؤدي إلى اتلاف الأجهزة السمعية . وسنحاول عرض بعض الحالات ، لنتمكن من وضع أسس للمقارنة بالنسبة لهذا الموضوع .

- ١ — عندما يكون مستوى الضجيج فوق القدرة على التحمل . ١١٠ ديسبل
- ٢ — صوت الباخرة . ١١٠ ديسبل
- ٣ — أجهزة التبريد والتدفئة ٩٠ ديسبل
- ٤ — صوت جرس التلفون ٨٠ ديسبل
- ٥ — شارع ذو ضجيج عال . ٨٠ ديسبل
- ٦ — آلات الطباعة . ٧٠ ديسبل
- ٧ — راديو . ٥٠ ديسبل
- ٨ — الهمس البسيط . ١٠ ديسبل
- ٩ — الهدوء التام . صفر ديسبل

لذا يجب أن يكون المبنى محمياً من الضجيج بواسطة حزام أخضر من المغروسات ، حيث تعمل على تقليل حدة الضجيج من ١٠ — ٣٠ ديسبل .

خامساً : مواقع العمل :

يمكن اعتبار تنظيم موقع العمل نقطة الانطلاق في عملية التخطيط الداخلي لأية مؤسسة ، لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار مساحة المنضدة المخصصة للعامل ، إلى جانب مساحة الأثاث المساعد وكذلك مساحة الممرات الداخلية .

سادساً : الراحة والصحة :

يجب أيضاً توفر مكان مخصص لقضاء فترة الراحة ، فالمؤسسات ذات الأعمال الفكرية والضغط النفسي إلى جانب الضجيج ، تدرك أهمية وجود مثل هذه الأمكنة المؤثثة جيداً والمحتوية على بعض الصحف والمجلات .

وحيث يفضل تجنب الأشعة الضوئية القوية المؤثرة على العيون فإنه من المناسب استعمال أسلوب الاضاءة غير المباشرة ، وخاصة اضاءة « الفلورسن » .

وتعتمد قوة الضياء المراد استغلاله ، على نوع الفضاء ونوع العمل ، ولذلك لا بد من الأخذ بما يلي :

- ١ — النوافذ ، أو أي مصدر صناعي للضوء ، يجب أن لا يكون محدود منطقة نظر العامل .
- ٢ — الأشعة الضوئية يجب أن لا تكون معكوسة من المنطقة التي ينظر فيها العامل ، أو من أي سطح موجود داخل منطقة النظر .
- ٣ — يجب أن يكون مصدر الضوء ساقطاً باتجاه الجهة الخلفية اليمنى .
- ٤ — يجب أن لا تكون الاضاءة مركزة على منطقة العمل فقط .

ثالثاً : اختيار الألوان :

يكون اختيار الألوان في العادة ذا ارتباط قوي مع أسلوب الاضاءة ، كما أن تركيز الضوء وحدته متعلق بمسألة الاختيار المناسب لألوان الجدران ، والأثاث والأدوات ، حيث أن لبعض الألوان تأثيراتها الفيزيائية والفيزيولوجية والنفسية ، فهي تؤثر على الهدوء سلباً وإيجاباً .

- فالألوان الصارخة تقلل من فضاء الغرفة ، وتظهر لنا تصوراً بأن الجدران تتقارب من بعضها البعض الآخر .
- السقف الفاتح اللون ، يعطينا تصوراً بأن السقف منخفض .
- السقف الغامق اللون ، يعطينا تصوراً بعلو السقف .
- السقف الذي يشابه لونه لون الجدران يعطينا تصوراً بتطويل الفضاء .

رابعاً : الضجيج :

وهو مشكلة العصر ، وأحد معوقات العمل المنتج . وتعرض لنوعين من الضجيج : الضجيج الداخلي (الكلام — التلفون — الآلات .. الخ) . والضجيج الخارجي ومصدره الشارع .

وهذه تساعد على هدوء الأعصاب وبالتالي زيادة الانتاجية ، وإلى جانب هذا لا بد من توفر كل ما يتعلق بالأمور الصحية كالمرافق الصحية للرجال والنساء ، إلى جانب العناية بالنظافة والتعقيم وكذلك التهوية . كما أن العمل في ظل درجات حرارة معتدلة يساعد على حسن سير العمل . الى جانب تهيئة مياه الشرب والمغاسل والمناشف .. الخ ، وإطلاع العاملين على مخارج الطوارئ وإرشادهم إلى كل ما يتعلق بإطفاء الحرائق .

(ب) ظروف العمل الاداري الطبيعية والاجتماعية :

لا يمكن اعتبار العامل في أية مؤسسة جزءاً من تنظيمها الاداري فقط ، بل هو الانسان الذي يجب أن يحظى بالاهتمام والعناية الكافية من صحة وتربية وتعليم وتدريب .

من المشاكل (الفيزيولوجية) التي تواجه الاداريين والباحثين ان طبيعة وظروف العمل الاداري تسبب بعض الاستجابات الصادرة من النظام العضوي للانسان ، ويظهر رد الفعل هذا على شكل الشعور بالتعب أو التعب وبالتالي قمة التعب . وإلى جانب هذا تظهر علامات الملل وقلة الكفاءة وعدم توفر الرغبة في ممارسة العمل .

وكما تختلف بيئة عمل المؤسسات ، فإن الأقسام الداخلية لكل مؤسسة تختلف أيضاً عن الأقسام الأخرى .

هذا ويمكن تسمية البيئة داخل غرف وصلات العمل بـ « مجتمع الغرفة المشتركة » وهي تقوم على أساس علاقات خاصة بهذه المساحة ، ولها ردود فعل خاصة بها تختلف به عن الغرف الأخرى أو « المجتمعات الصغيرة » وتظهر ردود الفعل على شكل ارتياح العامل أو عدمه أو على شكل إثارة بعض الشائعات الصحيحة وغير الصحيحة .

هذا ويمكن تقسيم العمل إلى :

١ — العمل الحركي .

٢ — العمل الثابت .

يتطلب العمل الحركي طاقة كبيرة تعتمد على حركة الجسم والعضلات كالعمل في مختلف أنواع الصناعات أو في أعمال الحفر .. الخ . أما العمل الثابت فهو ذلك العمل الذي يتم بواسطة العامل جالساً كان أم واقفاً ، ويعني هذا أن أكثر الأعمال الادارية أعمال — من وجهة النظر الفيزيولوجية — ثابتة ، والعمل الحركي عمل شاق وصعب وثقيل ، في حين أن العمل الثابت عمل خفيف وبسيط . وتشير الحقائق إلى أنه يمكن اعتبار العمل الحركي من الأعمال الخفيفة وغير المتعبة عندما يكون القائم بها على استعداد من الناحية البدنية والنفسية ، في حين أن العمل الاداري (الثابت) وبالأخص عند الآلات والأدوات المستهلكة فنياً وزمنياً (وكنتيجه لنقل الجهد الفيزيولوجي للعضلات) يسبب التعب ، ويظهر النقص كذلك في كمية أوكسجين ما تحتاجه العضلات ، وبالتالي صعوبة جريان الدم الذي يسبب التباطؤ في عملية تجديد خلايا العضلات ، إلى جانب هذا يلاحظ الأطباء خلال تجربتهم بأن العامل الاداري يعاني نقصاً في نسبة السائل المعوي يصل إلى ٥٠ ٪ .

وحيث أن مخ الانسان يحتاج إلى مادة الأوكسجين حوالي ١٥ — ٢٠ مرة أكثر مما تحتاجه عضلات الجسم ، وكما أن كمية السكر التي يحتاجها المخ أكثر من حاجة أي عضو آخر في جسم الانسان ، فإن جميع حالات العمل الفكري وبالأخص تلك الأعمال التي تتطلب ضغطاً عصبياً وتفكيراً متواصلًا ، يظهر فيها التعب بجميع مراحله ، ومن هنا يظهر لنا بأن نوع التعب الذي يتعرض له العامل من خلال ممارسته للعمل الحركي ، تكون أسبابه غير ما أوردناه سابقاً ، حيث أن التعب هنا — في العمل الحركي — يعد ظاهرة اعتيادية بعد أي عمل ، ويزول بزوال المؤثر بعد أخذ أي قسط من الراحة خاصة إذا كانت مسبباته مؤقتة . وظهور علامات التعب لا تعود فقط إلى ممارسة العمل الاداري ، وإنما هناك عوامل أخرى تتعلق ببيئة العمل التي تقوم بنفس التأثير ، كالنور والضجيج وظروف العمل الاجتماعية فالموظف يشعر بالتعب عندما يكون الضوء شديداً أو مختلفاً من منطقة عمل إلى أخرى عندما يتعرض لها العامل خلال عملية التنقل .

كما سبق يتضح بأن العمل الاداري ليس بالخفيف أو السهل ، إذ أن الأمراض تظهر بين موظفي الأعمال الثابتة — الادارية — بشكل أكبر إذا قورنت بما يتعرض له عامل الأعمال الحركية . ومن أمثلة ذلك : أمراض القلب نتيجة لعدم الحصول على كميات الأوكسجين المطلوبة والكافية ، إلى جانب العصبية والتوتر النفسي وحالات تقوس العمود الفقري وأمراض العيون .

ويشير علماء النفس إلى تأثير العوامل النفسية « السيكولوجية » على مسيرة العمل والعامل . فارتياح العامل أو عدمه ، والعصبية ، والتناقض بين العامل وبيئته المحيطة به كلها أمور تؤثر بصورة كبيرة على العاملين . كما أن عدم توفر الرغبة في العمل بسبب ظروف بيئة العمل يؤدي إلى ضعف الالتزام بمسيرة العمل ويؤدي إلى التعب والملل . وعادة ما تظهر هذه التأثيرات بصورة أسرع وخاصة في الأعمال ذات الطبيعة الثابتة المكررة .

وعندما يزداد التناقض بين ما يرغب العامل في المجازة وبين ما يعمل عليه كواجب مرغم على القيام به كلما أدى ذلك إلى ازدياد الشعور بعدم الارتياح لنتائج العمل ، عندئذ تظهر بعض حالات التشنج والشعور بالغربة في موقع العمل ويؤدي هذا الى سوء التعامل مع الآخرين .

وينبه الأطباء والفيزيولوجيون إلى أن سلسلة أفكار الموظف الاداري لا تتوقف بعد ساعات العمل الرسمية ، لذا فإن الموظف بحاجة الى فترات من الراحة الدورية التي قد تمتد إلى أن تنسيه المشاكل العالقة في ذهنه . ومن أمثلة الراحة : المشي والحركة في الهواء الطلق ، وتبديل بيئة العمل اليومية وجعلها مشوقة ومقبولة .

وهنا يحق لنا أن نسأل عما إذا كانت مؤسساتنا الادارية تلتزم بقضايا الصحة والراحة والأمان للعامل ؟ وهل هناك فترات للراحة أثناء العمل ؟ وهل تُخصص لتلك الفترات أماكن معينة داخل تلك المؤسسات ؟ هذه الأسئلة نوجهها للاداري المسئول المخلص الحريص على مسيرة العمل . حيث أن تطبيق ذلك يعني بالضرورة سير الأمور بصورة سليمة ومرضية وطبيعية .

بيئة العمل لا تحدد الانتاجية فقط ولكنها أيضاً تقرر طريقة التعامل فيما بين العاملين وترفع من معنوياتهم . وهي يمكن أن تولد علاقات اجتماعية « غير رسمية » بينهم وعلى مستوى مجموعات بشرية صغيرة « كمجموعة الغرفة » أو « الصالة المشتركة » وهي علاقات لا تظهر بين العاملين كانعكاس للوظيفة ، وإنما تظهر عندما يكون هناك اهتمام مشترك كالرياضة أو الهوايات بأنواعها المختلفة ، أو أن تكون هذه العلاقة قائمة على أساس عادات وحياة اجتماعية مشتركة كالحفلات والزيارات . مثل هذه المجموعة غير الرسمية ترتبط مع بعضها ، وتؤثر على طبيعة وسير العمل في أية مؤسسة ، وهذا التأثير الايجابي ينعكس على أسلوب التعاون البيئي للعاملين ويعمل على قوة الارتباط بينهم من جهة وبين المؤسسة من جهة أخرى . إلا أن هناك مجاميع أخرى تؤثر بشكل سلبي على مجريات العمل وتأخذ هذه المجموعات أشكال التجمع الضيق ، وتنحصر

اهتماماتهم في الحصول على المادة والترفيه والوصول إلى المراكز الادارية ، وإلى جانب هذه المجاميع هناك مجموعات أخرى غير رسمية وهيكل غير منظم تُصدر بين الحين والآخر اشاعات وأخبار غير رسمية يقصد منها الانتفاص من الآخرين ، والعادة أن هذه الاشاعات تهم أشخاصاً في المؤسسة أو أحد أقسامها ، وتنتقل من المصدر ومن مجموعة واحدة إلى مجاميع أخرى بسرعة فائقة .

فإذا كانت بيئة العمل جيدة وتحيط العاملين بها بجو من الصدق وحسن التعامل عندئذ يمكن القول أنه لا وجود للتأثيرات السلبية السابقة الذكر .



لجان المجلس البلدي

للدكتور عبد القادر الشبخلي

مقدمة :

بالنظر لكون المجلس البلدي ، في حقيقته ، قيادة ادارية جماعية في نطاق المجتمع المحلي ، فإن ثمة دوافع عملية تلزمه للاستعانة بلجان ادارية وفنية متخصصة ، وذلك لمعاونته في أداء واجبات عملية تجاه سكان الوحدة البلدية ، لعل أهمها دافعان ، مستمدان من مبادئ التنظيم الاداري :

الأول : مبدأ التخصص وتقسيم العمل ، وهو من أبرز وأسلم المبادئ العلمية في نطاق الادارة والتنظيم .

الثاني : مبدأ الاستعانة بذوي الكفاءات من الكوادر الادارية والفنية المتخصصة ، أو الخبراء من خارج التنظيم الاداري ، وذلك لافتقار معظم اعضاء المجلس البلدي في الأقطار العربية لأسس الادارة العلمية ، والخبرات والمهارات الفنية المكتسبة .

وبالنظر للطعون الموجهة لمبدأ انتخاب المجالس البلدية ، من حيث تفشي الأمية في المجتمعات المحلية ، وعدم قدرة ذوي الكفاءات للفوز بالانتخاب ، ولقيام الأخير على أسس عشائرية أو تقليدية أو شخصية أو مصالح اجتماعية ضيقة ، فإن الاستعانة بالخبراء والمستشارين أصبحت ضرورة ملحة ، ويتيح نظام اللجان المحلية الاستعانة بهؤلاء سواء كأعضاء أصليين في هذه اللجان ، فيما إذا كان أسلوب تشكيلها يجري عن طريق التعيين لا الانتخاب ، أو تعيينهم كمستشارين يزودون المجلس البلدي بخلاصة خبرتهم من خلال عملهم معه . وثمة ظواهر سلبية تلازم هذه اللجان وتعرقل سير أعمال المجلس كما أن قيامها على أسس علمية من حيث التشكيل والاختصاصات ، يجعلها تعمل على مساعدة هذا المجلس في تطوير وتحديث المجتمع المحلي .

وثمة مشكلات نظرية وعملية تخص موضوع اللجان ، فالأسس التنظيمية للجان الادارية والفنية لدى الحكومة المركزية أو لدى المنظمات والمؤسسات الأخرى واحدة ، ومبادئ التنظيم ومقومات نجاح اللجان متشابهة ، وذلك بالنظر لقيامها على مبادئ علمية مستمدة من طبيعة حشد جهود عدة أفراد من خلال اللجنة لأداء عمل أو أعمال محددة . بيد أن اللجان البلدية ذات طبيعة خاصة مشتقة من طبيعة الأهداف التي يسعى المجتمع المحلي لبلوغها . ومن ناحية أخرى ، قد تكون الأسس النظرية لقيام هذه اللجان سليمة ، إلا أن التطبيق يتعثر بسبب الفهم الخاطيء للنصوص المنظمة ، أو بسبب حمل الأعضاء لأمراض المجتمع إلى أسلوب عمل اللجنة .

ومن حيث منهج الدراسة فإنني أحرص على أن أقرن المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي فالأول يهدف إلى بيان الأسس النظرية والمبادئ التي يأخذ بها النظام البلدي ، أما المنهج الثاني فيجدي في تحليل النظم المقارنة لايضاح مزاياها ومثالبها ، ومن خلال عقد المقارنة يمكن الاستفادة من التجارب الأجنبية الناجحة ، ورصد تجاربنا العربية بخلاصة الفكر الاداري المعاصر .

خطة الدراسة :

سوف أقسم هذه الدراسة الى خمسة مواضيع رئيسية الأول يتناول ماهية اللجان ، والثاني يتصدى إلى تشكيلاتها ، والثالث يعالج أنواعها ، والرابع يحلل سلطاتها والخامس يهتم بتقييم نظام اللجان البلدية . وسوف أتناول كل منها بالبحث والتحليل والمناقشة .

واختتم الدراسة بأهم الاستنتاجات والمقترحات المستشفة منها .



الموضوع الأول

ماهية اللجان المحلية

- تعريف اللجنة
- أسباب ظهور نظام اللجان
- أهمية ضرورة وجود اللجان

ماهية اللجان

اللجنة : Committee

هي عدد من الأشخاص يسند إليهم دراسة موضوع معين ، ومن ثم ابداء الرأي فيه .

الهيئة : Commission

هي مجموعة مختارة من الناس يعهد إليهم القيام بمهام معينة ^(١) ، ويلاحظ على هذين التعريفين ، اعضاء الصفة الاستشارية على اللجنة ، إذ أن واجبها دراسة موضوع معين ، وابداء الرأي في شأنه ، بينما يضفي الصفة التنفيذية على الهيئة ، وهو أمر قد يصدق في نظام دون آخر ، إذ أن بعض اللجان تقوم بمهام تنفيذية ، والفيصل في التفرقة ، سياسة النظام الاداري السائد حول طبيعة ووظائف اللجان الادارية .

الهيئات في النظام الاداري الأميركي :

يختلف اصطلاح الهيئة Commission عن اصطلاح اللجنة . Committee ففي هذا النظام ، تتشكل الأولى بمقتضى القانون ، وتتمتع بسلطات واختصاصات ذاتية ، يحق لها التقرير في المسائل الداخلية في نطاق اختصاصها ، ويكون لها موارد مالية ذاتية ، وشخصية معنوية مستقلة .

ويلاحظ أن نظام الهيئة ، يطبق في أقل من ١٥ ٪ من عدد المدن البلدية الأمريكية ، ويقوم هذا النظام على أساس تركيز السلطة في عدد قليل

من الأعضاء (٣ — ٧ أعضاء) ينتخبون بالطريق المباشر ويختصون بتقرير السياسة العامة ، واصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها ، وتكون رئاسة الهيئة للعمدة الذي يُختار من بين الأعضاء على أساس فوزه بأكثر عدد من الأصوات ، أو يُنتخب من بين الأعضاء ، بواسطة ، ويتم انتخابه بالطريق المباشر ، ولا يتمتع العمدة بصلاحيات تنفيذية كبيرة ، فغالباً ما يرأس إحدى الادارات المهمة التابعة للهيئة ، ويتم توزيع رئاسة بقية الادارات على أعضاء الهيئة بالاتفاق بينهم ، إذ يرأس كل منهم الادارة التي انتُخب أساساً لرئاستها . وفي ظل هذا النظام لا يوجد فصل بين تقرير السياسة العامة وتنفيذ هذه السياسة في كلياتها وجزئياتها . ونظراً لقلة عدد أعضاء الهيئة ورئاستهم لجميع الادارات ، فإن عدد الادارات بالضرورة لا بد أن يكون محدوداً بعدد الأعضاء ، ويتم ذلك عن طريق تجميع الأنشطة المتجانسة في إدارة واحدة ، وبذلك تكون الادارات كالاتي : إدارة الأمن وإدارة الأشغال العامة وإدارة الرعاية وإدارة المتنزهات العامة وأماكن الترفيه والادارة المحلية ^(٢) .

تعريف اللجنة

يمكن تعريف اللجنة بأنها : عدد من الأفراد ينتخبون ، أو يعيّنون طبقاً لاختصاصهم الوظيفي ، لأداء مهام محددة ، وذلك من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية ، تجري في جلسات نظامية ، أو للقيام بتنفيذ سياسة أو برامج أو قرارات صادرة من سلطة رئاسية .

وفي ضوء هذا التعريف المبسط ، يمكن استشفاف العناصر التالية :

(١) د. زكي راتب غوشه : قاموس الادارة العامة (انكليزي — عربي) ، عمان ١٩٧٥ . ص ٤٥ ، ٤٦ .

(٢) د. ظريف بطرس : « الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ٢ ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص ١٥٠ .

ويمكن تبيان أهمية وضرورة وجود نظام اللجان من خلال النقاط التالية :

أ — العمل عن طريق اللجان يعني المشاركة في المسؤوليات ، وذلك بالرغم من العقبات التي تتصل برقابة الأعمال المشتركة ^(١) .

ب — تعترض المجلس البلدي أو المحلي ، مشكلات أو قضايا تتطلب دراستها دراسة مستفيضة لأحد الأسباب التالية :

* تعدد جوانب المشكلة ، كأن تكون ذات جوانب فنية ، واقتصادية ، واجتماعية ، إلى غير ذلك من جوانب الحياة والمجتمع .

* ان المشكلة أو القضية من التعقيد بحيث لن يستطيع فرد واحد اللام التام بها ، وإنما تتطلب الحوار وتبادل الرأي العلمي والمشورة الاجتماعية والخبرة الفنية .

* حرص قيادة المجلس البلدي ، في حالة ما ، على الوصول إلى أحسن النتائج وأفضل الحلول .

ج — الشائع أن رأي اللجنة أكثر علمية وموضوعية من رأي الاداري الفرد ، وتبرير ذلك :

- * تبادل وجهات النظر عند عرض المشكلة أو القضية .
- * الرأي الجماعي ينال القبول العام ، وذلك لأن رأي اللجنة حصيلة آراء متعددة .
- * رأي اللجنة تعبير عن خبرات عديدة .
- * غالباً ما يمثل رأي اللجنة الرأي الموضوعي الرصين ، بينما رأي الفرد قد يخضع لأهوائه ومزاجه .
- * يصعب التأثير على اللجنة ، بينما يتعرض رأي الفرد لضغوط خارجية متعددة ، ومتفاوتة الحجم والتأثير .

ولا تخفي أهمية نظام اللجان ، بالنسبة للادارات والمجالس المحلية ، ومن النماذج التي تشير الى ذلك :

أ — أهمية اللجان في نظام الادارة المحلية في اليمن الديمقراطية :

تنجز مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية مهامها ، وتنفذ التزاماتها عن طريق اجتماعاتها ، ومن خلال عمل اعضائها ، وكذا بواسطة نشاط مكاتبها ، واللجان المشكلة من قبلها ^(٢) .

أ — تشكل اللجنة من فردين فأكثر .

ب — يجري تأليفها بطريق الانتخاب من قبل أعضاء المجلس البلدي ، أو تؤلف بطريق التعيين من سلطة ادارية مختصة .

ج — يراعى في تشكيل اللجنة المعنية ، مبدأ التخصص وتقسيم العمل .

د — عقد جلسات وإجراءات اللجنة بصورة منتظمة .

وفيما يتعلق بتنظيم عقد الجلسات والاجراءات وإصدار قرارات اللجنة ، فإنه يسري على هذه اللجان ما يجري على اللجان عموماً .

أسباب ظهور نظام اللجان :

نظام اللجان من أهم خصائص ومميزات الادارة المحلية والحكم المحلي ، ومن أهم أسباب ودوافع تبني هذا النظام في المجالس المحلية ما يلي :

أولاً : الحاجة الى العمل عن طريق اللجان تبدو ملحة حينما تتور مشكلات متعددة الجوانب ، وتدعو الى تبادل الرأي أو إسهام الفنيين والمتخصصين حيث يوفر للجان وقت وخبرة أكثر ، إذ في العادة يطلب من اللجان الاسهام بالرأي الاستشاري في الأعمال والمشكلات الفنية ^(١) . ومن جهة أخرى فإن وجود اللجان بالمنظمة يعني الحاجة إلى العمل الجماعي الذي يكون حاصله أكثر من مجموع الأعمال التي يؤديها كل فرد بالمنظمة .

فنظام اللجان يحقق تيسير الاستفادة من خبرات وتخصصات اعضاء المجلس في الموضوعات التي يجيدونها أكثر من غيرها ولهم بها دراية وخبرة مما يوفر الوقت والجهد لجميع أعضاء المجلس ^(٢) . اضافة إلى تحقيق الاستفادة من الخبرات الأخرى من غير أعضاء المجلس المحلي لدراسة الموضوعات المطروحة على بساط البحث ، فهناك إمكانية إشراك خبرات خارجية وضم الموظفين المسؤولين ، وبذلك يتبها قدر من التفاعل والتنسيق بين الأطراف المعنية ، ويتيسر دراسة أي موضوع دراسة شاملة وموضوعية ^(٣) .

ثانياً : قاعدة توزيع العمل والتخصص : فلا يستطيع المجلس أن يمارس وظائفه دفعة واحدة ، وفي مستوى متكافيء من البحث والدراسة ، وإنما يتفرغ المجلس مجتمعاً في العادة الى رسم السياسة العامة ، وإلى النظر في التوصيات والاقتراحات المدروسة التي تقوم بها اللجان المتخصصة فيقرها أو يعيدها لاستكمال دراستها .

أهمية وضرورة وجود اللجان

يعتبر « التنظيم » عملية من العمليات التي تقوم بها الادارة ، واللجان الادارية هي من المقومات الأساسية التي يستند عليها التنظيم الاداري .

(١) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا : «أصول الادارة العامة» ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ١٩٦٨ ، ص ٣٣٦ .
(٢) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، «اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي» ، دار النهضة العربية ، القاهرة (دون تاريخ) ص ١٣٤ .
(٣) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .
(٤) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا : مرجع سابق ، ص ٣٣٧ .
(٥) المادة (١٥) من قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧ بشأن الحكم المحلي .

ب — أهمية اللجان في نظام الحكم المحلي في بريطانيا :

تحمل اللجان الداخلية ، المنبثقة عن كل مجلس محلي ، العبء الأكبر من العمل ، لذا سمي النظام الانجليزي « نظام اللجان » ^(١) .

ذلك أن السلطات المحلية تؤدي كثيراً من أعمالها بواسطة اللجان ^(٢) .
Local Authorities do much of their work through committees

ج — أهمية اللجان في نظام الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي :

تمارس السلطات المحلية في الاتحاد السوفيتي عديداً من الخدمات في المجالات التالية :

- ١ — التعليم العام . ٢ — الصحة العامة . ٣ — الرعاية العامة .
- ٤ — إدارة المسارح ودور اللهو والسينما . ٥ — المواصلات المختلفة .

- ٦ — التلفونات والمياه الغازية . ٧ — انشاء البنوك والمصارف . ٨ —
- إدارة المطاعم والفنادق . ٩ — إدارة مخازن الأدوية والمأكولات وتجارة
- التجزئة ^(٣) .

وتمارس المجالس المحلية السوفيتية كثيراً من اختصاصاتها بواسطة عدد من اللجان ^(٤) .

صفوة القول في هذا الشأن ، ومن خلال استعراض نبذة عن هذه النظم ، يتضح أن المجالس المحلية تمارس أدواراً مهمة في مجال النشاط المحلي ، ولا يمكن الاضطلاع بها بكفاية وفاعلية دون الاستعانة بلجان متخصصة ، ترفع الكثير من العبء عن كاهل هذه المجالس ، وذلك لكي تتفرغ الأخيرة لرسم السياسة العامة في مجال مجتمع الوحدة المحلية .

الموضوع الثاني

تشكيلات اللجان المحلية

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| — السياسة التشريعية . | — التنظيم الداخلي للجان . |
| — عدد اللجان في كل مجلس بلدي . | — رئيس اللجنة . |
| — عدد أعضاء اللجنة الواحدة . | — علاقة اللجنة بكل من المجلس البلدي |
| — موقع اللجان في الهيكل التنظيمي . | واللجان الأخرى . |
| — عضوية اللجان . | — حل اللجان . |

السياسة التشريعية

تتباين التشريعات المنظمة لشئون الادارات المحلية في شأن النصوص المتعلقة باللجان التابعة للمجالس المحلية ، كما يلي :

أ — هناك أنظمة لم تذكر اللجان ، ولم تبين صلاحية المجلس المحلي في تشكيلها . وسكوت المشرع لا يعني حجب هذه السلطة عن هذه المجالس ، وذلك لأن من مقتضيات عمل الادارات المحلية الاستعانة بلجان لأغراض تنظيمية .

ب — كما أن هناك أنظمة تميز انشاء اللجان وهذه الأنظمة لم تذكر أسماء اللجان الجائز انشاؤها ، إلا أنها أجازت ذلك دون تحديد العدد أو الوظائف . ومن أمثلة ذلك :

— قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ :

وفيه يجوز للمجلس البلدي تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ، ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتبار ما لم يقرها المجلس (م ٩) .

(١) د. صلاح صادق : الحكم المحلي في إنجلترا ، موسوعة الحكم المحلي ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

2. Geoffrey Drain, The Organization and Practice of Local Government. (London Heinemann 1960) p. 48.

(٣) مصطفى أحمد فهمي : « العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية : اتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة » ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٦ .

4. V.M. Chikvodze: The Soviet State and Law, (Moscow 1969). p. 139.

— قانون مجالس الولايات التونسي رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٣ :

يمكن لمجلس الولاية أن يكون من بين أعضائه لجاناً فرعية تتعهد بدرس مواضيع معينة من أنظار المجلس .

— القانون البلدي الجزائري الصادر بالأمر رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٧ :

يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من أعضائه لجاناً دائمة أو وقتية لدراسة المسائل التي تهم البلدية من كافة الوجوه . ويمكن على هذا الشكل تأسيس اللجان المكلفة على وجه الخصوص بدراسة المشاكل المتعلقة بالادارة والشئون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشئون الاجتماعية والثقافية (م ٩٤) .

— قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ :

للمجلس البلدي أن ينتخب في بداية كل سنة لجاناً من أعضائه لدراسة القضايا المعروضة عليه ، وله أن يستعين بلجان يعينها لهذه الغاية (م ٦٢) .

— النظام العام لأمانة العاصمة والبلديات في المملكة العربية السعودية الصادر بتاريخ ٢٠/٧/١٣٥٧هـ :

ينتخب المجلس البلدي عند الإيجاب من بين أعضائه لجاناً خاصة حسب الحاجة والزم ، ومقررات اللجان لا تكتسب شكلها النظامي إلا بعد عرضها على المجلس وإقرارها منه (م ٣١ ، ٣٢) .

ويلاحظ على هذه التشريعات :

— أن بعضها فوّض المجلس تعيين أعضاء اللجان من بين أعضائه .

— أن بعضها الآخر فوّض المجلس انتخاب أعضاء اللجان من بين أعضائه .

— أن بعضها قد فوّض المجلس انتخاب أعضاء اللجان من بين أعضائه وتعيين لجان أخرى من خارج المجلس .

ج — أنظمة تنص على اللجان الواجب انشاؤها : فقانون البلديات الليبي يذكر أن اللجان الفرعية للجنة الشعبية البلدية هي :

١ — لجنة تخطيط المدن وتنظيم المباني .

٢ — لجنة الرخص .

٣ — لجنة الشئون المالية .

٤ — لجنة المنافع العامة والشئون الصحية والاجتماعية ،

٥ — اللجنة العقارية .

٦ — لجنة العطاءات .

٧ — لجنة شئون الموظفين ^(١) .

د — أنظمة توجب انشاء لجان معينة وتميز انشاء أخرى : وهذه الأنظمة تحدد اللجان الواجب انشاؤها ، إلا أنها من جهة أخرى ، لجأت الى توسيع سلطة المجلس البلدي في هذا الشأن ، وذلك بتفويضه بانشاء لجان أخرى متى اقتضت ضرورات العمل الاداري ذلك . ومثال ذلك :

— قانون إعادة تنظيم بلدية العاصمة « مسقط » في سلطنة عمان رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ :

يؤلف المجلس البلدي من بين أعضائه اللجان الأساسية التالية : (لجنة المالية والتخطيط ، لجنة الصحة العامة ، لجنة الشئون العامة) لتقوم بالأعمال الموضحة لكل منها ، وترفع توصيتها للمجلس ، ويجوز أن يؤلف لجنة أو لجاناً لأعمال محددة ثابتة أو مؤقتة متى اقتضت احتياجات العمل ذلك (م ٣٢) .

— قانون الحكم المحلي المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ :

يشكل المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في بداية كل دورة انعقاد لجاناً متخصصة لدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه قبل عرضها على المجلس ، ولا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أي موضوع على المجلس الشعبي المحلي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة ، وعرض تقريرها على المجلس في شأنه وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسها في أول اجتماع لها ، وتشكل بالمجلس الشعبي المحلي لجنة قيم تقوم بالنظر في سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، واقتراح الاجراء الذي يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب ، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط التي يضعها مجلس المحافظين (م ١٠٧) .

ويلاحظ أن هذا القانون ينص على تشكيلات واختصاصات اللجنة الدائمة (م ١٠٨) ولجنة الخدمات (م ١١١) واللجنة المشتركة لادارة المشروعات ذات النفع العام (م ١١٣) .

والخلاصة ، أن السياسة التشريعية المثلى هي التي توجب إنشاء لجان معينة ، وتميز إنشاء غيرها . ومن شأن هذه السياسة ، تحديد إطار عمل المجلس من خلال لجانه المحددة ، وفي نفس الوقت ، تنشيط عمل هذا المجلس فيما إذا استجدت ضرورات عملية تستلزم تشكيل لجان لأغراض جديدة .

(١) عبد العاطي شمش : « الحكم المحلي في الجماهيرية العربية الليبية » ، موسوعة الحكم المحلي ، مرجع سابق ، ج ٣ ، ص ٣٢٤ .

عدد اللجان داخل كل مجلس

تلجأ بعض الأنظمة إلى تحديد عدد اللجان التي يجب على المجلس تشكيلها ، وحيث لا يجوز له انشاء غيرها ، كما تلجأ أنظمة أخرى الى ذكر بعض اللجان ، وجواز انشاء لجان أخرى ، وفي هذه الحالة يكون المجلس حراً في انشاء عدد من اللجان يرتأي أن ضرورة العمل تقتضي الأخذ بها .

عدد اللجان في النظام البريطاني :

بالنظر للاختلاف الواضح بين نظام محلي وآخر في بريطانيا فسوف أبين عدد اللجان في كل من مدينة « لندن » و « كوفنتري » كما يلي :

أولاً : عدد اللجان في مجلس مدينة « لندن » :

انقسمت لجان المجلس اعتباراً من ٢٣ / ٧ / ١٩٦٨ م إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي :

(أ) لجان السياسة . وتضم :

١ — لجنة القادة : وتتكون من الأعضاء القياديين في حزب الأغلبية في المجلس وهي مسئولة عن تنسيق السياسات الرئيسية ورأسها رئيس المجلس .

٢ — لجنة توصية السياسة : وتختص بتحديد الأهداف الطويلة والمتوسطة الأجل لكل خدمة من خدمات المجلس .

٣ — لجنة التخطيط الاستراتيجية . وهي مسئولة عن خطة تنمية لندن في التخطيط الطويل الأجل لشئون الطرق الرئيسية والمرور والتخطيط والاتصالات .

(ب) اللجان التنفيذية : وتضم تسع لجان تنفيذية .

(جـ) اللجان الخاصة . وتضم لجنة التوفيق التي تختص بفحص أعمال ونشاط المجلس ، ولجنة الاجراءات ، ولجنة شئون الموظفين .

وقد أعيد تنظيم هيكل اللجان فيما بعد وأصبح يشتمل على أربع عشرة لجنة . وينظر إلى كل لجنة باعتبارها مجلساً مصغراً مفوضاً إليه كثير من الصلاحيات ليمارس عمله بمبادرات خاصة منه في إطار السياسة العامة للمجلس . وتعهد بعض اللجان ببعض أنشطتها الى أجهزة يمكن اعتبارها — قانونياً وعملياً لجاناً فرعية — وتتولى اللجان نيابة عن المجلس اتخاذ القرارات في أعمال الادارة اليومية .

ويتراوح عدد أعضاء اللجنة ما بين ٦ ، ٣٧ عضواً ، ويعكس التكوين الحزبي للجنة التكوين الحزبي للمجلس ككل . وهناك لجان تعيين بالاضافة إلى أعضائها من خارج المجلس أعضاء آخرون . وهي لجنة منطقة وتنمية الاسكان ولجنة إدارة المساكن . وتنشيء كثير من اللجان مكاتب لها .

ويتكون هيكل اللجان حالياً من لجتين تختصان بالتخطيط للمستقبل هما لجنة القادة للتنسيق ولجنة السياسة والموارد ومن احدى عشرة لجنة تنفيذية بالاضافة إلى لجنة خاصة للتحكيم في شئون الموظفين .

واللجان هي : ١ — لجنة القادة للتنسيق . ٢ — لجنة السياسة والموارد . ٣ — لجنة الفنون . ٤ — لجنة منطقة « كوفنت جاردن » . ٥ — لجنة فرق الاطفاء . ٦ — اللجنة العامة . ٧ — لجنة تنمية الاسكان . ٨ — لجنة إدارة المساكن . ٩ — لجنة التخطيط . ١٠ — لجنة الخدمات العامة . ١١ — لجنة منطقة « ناسد » . ١٢ — لجنة تنمية المدن الصغيرة . ١٣ — لجنة النقل . ١٤ — لجنة شئون الموظفين .

وقد أوصت لجنة مود Maud في شأن اصلاح نظام الحكم المحلي في « مدينة لندن الكبرى » ، بتخفيض عدد اللجان ، عن طريق تجميع الوظائف ذات الصلة معاً ، وتخصيصها للجنة واحدة^(١) .

ثانياً : عدد اللجان في مجلس مدينة كوفنتري :

The City Council of Coventry

في سنة ١٩٦٥ أصبح عدد أعضاء مجلس مدينة كوفنتري (٥٤) مستشاراً Councillors و (١٨) عضواً في المجلس Aldermen يرأسهم « عمدة ، لورد » Lord. Mayer يكون دوره رئيسياً في المناسبات والاحتفالات . واللجان التي تشرف على الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية تكون كما يلي :

— لجان خدمات السلطة المحلية : وهي لجنة السياسة الاستثنائية ، ولجنة الادارة العامة والمنشآت واللجنة المالية ، ولجنة إعادة التنمية والتخطيط الثاني بقية اللجان المسقولة عن الدوائر (الادارات) الخاصة .

والجدول التالي يبين عدد دوائر (ادارات) ولجان مدينة كوفنتري

في ربيع ١٩٦٥



(١) د. طاهر مرسي عطيه : «إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى» ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ص ٤١ .



ت	اسم اللجنة	الدوائر المرتبطة بها	أعضاء اللجنة	اجتماع اللجنة	عدد موظفي الدائرة
١	لجنة السياسة الاستشارية	—	١٨	شهرياً	
٢	لجنة الادارة العامة والمنشآت	—	١١	شهرياً	
٣	اللجنة المالية	الدائرة المالية	١١	شهرياً	٣١٥
٤	لجنة إعادة التنمية والتخطيط	دائرة البناء والتخطيط	١٦	شهرياً	٩٧
٥	لجنة التعليم	دائرة التعليم	٣٤	شهرياً	٧٧٣٥
٦	لجنة الأشغال العامة	دائرة مهندسي المدينة	١١	شهرياً	١٧٥٧
٧	لجنة النقل	دائرة النقل	١١	مرتان في الشهر	١٥٥٠
٨	اللجنة الصحية	١ — دائرة الصحة	١١	شهرياً	١١٧٠
		٢ — دائرة محلل المدينة			٣٢
		٣ — دائرة الصحة للفحوصات			٥٩
٩	لجنة الحراسة	قوات الشرطة	١١	مرتان في الشهر	٧١٣
١٠	لجنة العطاءات والعقارات	١ — دائرة كاتب المدينة	١١	شهرياً	٣٣٣
		٢ — دائرة عقارات المدينة			٢٨
		٣ — دائرة البناء والتخطيط			١٨٨
١١	لجنة فرقة المطافئ والمياه	١ — قسم المياه	١١	مرتان في الشهر	٣٠٨
		٢ — فرقة المطافئ			٢٠٣
١٢	لجنة التنظيم والمنتزهات	دائرة لجنة المنتزهات	١١	مرتان في الشهر	٤٠٣
١٣	لجنة الاسكان	دائرة الاسكان	١١	شهرياً	٣٣١
١٤	لجنة الرفاهية	دائرة الرفاهية	١٣	مرتان في الشهر	٢٠٨
١٥	لجنة التموين	دائرة التموين	١١	مرتان في الشهر	١٧٣
١٦	لجنة المكتبات والمعارض الفنية والمتاحف	دائرة المكتبات والمعارض الفنية والمتاحف	١١	مرتان في الشهر	١٦٩
١٧	لجنة الأسواق والحمامات	١ — دائرة الأسواق	١١	مرتان في الشهر	٧٠
		٢ — دائرة الحمامات			٧٦
		٣ — دائرة المقاييس والأوزان			١٦
١٨	لجنة الأطفال	دائرة الأطفال	١١	مرتان في الشهر	١٤٧
١٩	لجنة الطيران	دائرة الطيران	١١	مرتان في الشهر	٢٠
٢٠	لجنة الدفاع المدني	دائرة الدفاع المدني	١١	مرتان في الشهر	١٤

المجموع ١٦١١٥

ويجب أن نأخذ في الاعتبار أنه لا يوجد عدد نموذجي للجان الواجب انشاؤها ، وإنما يتعلق الأمر بطبيعة الوظائف المنوط مباشرتها بالمجلس المحلي .
والقاعدة المثل في هذا الشأن ، تكمن في تقليل عدد اللجان قدر الامكان ، ويمكن انشاء لجان فرعية مؤقتة ومتفرعة من اللجان الأصلية الدائمة ، إذا كانت ثمة طوارئ استجدت للقيام بمهام أخرى .

عدد أعضاء اللجنة الواحدة

عادة ، لا يحدد التشريع المنظم لتشكيلات واختصاصات المجلس المحلي ، عدد أعضاء اللجنة الواحدة ، وذلك بسبب التفاوت في عدد أعضاء المجلس من وحدة محلية الى أخرى ، كما أن طبيعة العمل تفرض هذا العدد .

والحقيقة أن تشكيل اللجنة يعتمد على الوظائف التي تقررها السلطة المحلية ، وقد أوجب القرار الصادر في سنة ١٩٧٢ في بريطانيا أن يكون عدد أعضاء اللجنة قليلاً ويمكن اشتراك أعضاء من خارج المجلس ولكن بشرط أن يكون ثلثا أعضاء اللجنة من أعضاء المجلس^(١) .

موقع اللجان في الهيكل التنظيمي

تظهر اللجان عادة في المستويات العليا للتنظيم ، وربما كان هذا سبب شعور المديرين بالمسؤولية ، حتى ولو كان عملهم داخل المسؤوليات غير محدد ، وربما لأن الأعمال بالمسؤوليات العليا تتصف بالتجديد وتخرج عن الاطار المحكم للبرامج التنفيذية^(٢) .

وتعمل اللجان التنفيذية في الاتحاد السوفيتي على تحقيق مبدأ التبعية المزدوجة فهي مسئولة أمام المجالس التي انتخبها ، وكذلك أمام المجالس الأعلى منها درجة^(٣) .

ويكون في قمة اللجنة رئيسها ، والأعضاء يكونون في مستوى واحد ، ويتبع اللجنة سكرتير قد يكون عضواً من أعضائها يقوم بمهام السكرتارية نظراً للسرية الواجب كفالتها لبعض اللجان ، أو يكون السكرتير أحد موظفي الادارة البلدية أو المحلية .

وتخضع اللجان من حيث تبعيتها ، للمجلس البلدي ، ومن ثم يكون المجلس أعلى درجة من اللجان التي تتبعه ، وله حق إلغاء قراراتها أو الاعتراض عن الأخذ بتوصياتها .

ولفهم موقع اللجان المختلفة من حيث سلطاتها وصلاحياتها ، يستلزم الأمر تحليل واجباتها . فالعديد منها يهتم أساساً بدراسة الموضوعات وتقديم رأيا استشاري إلى المجلس المحلي ، والبعض الآخر يقوم فضلاً عن هذا ، بدور فعال في إدارة الخدمات العامة . ومن هنا يمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من اللجان :

(أ) لجان الدراسة والإعداد :

باستثناء الدول الأنجلوسكسونية ، والاسكندنافية ودول شرق أوروبا الاشتراكية ، فإن لجان المجالس المحلية ليست سوى لجان لاعداد الموضوعات للعرض على المجلس المحلي ، وفي دول مثل فرنسا وألمانيا ، يعتبر استخدام لجان الدراسة والاعداد سمة من سمات المجالس المحلية الكبيرة ذات الكثافة السكانية العالية .

ويقصر دور لجان الدراسة والاعداد في عملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي على دراسة الموضوعات والمقترحات التي تحال إليها ، وتحليل المشكلات التي تقع في نطاق اختصاصاتها ، والقيام بعمليات تفصي الحقائق حول سبل علاجها ، والتوصل في النهاية إلى توصيات محددة ترفع إلى المجلس التنفيذي أو المجلس المحلي . وليس في استطاعة لجان الدراسة والاعداد أن تشرف على تنفيذ القرارات التي يوافق عليها المجلس المحلي ، بل ترك ذلك للأجهزة التنفيذية .

(ب) لجان الادارة :

وهذا النوع من اللجان ينتشر في المجالس المحلية في دول أوروبا الاشتراكية ، والدول الاسكندنافية ، والدول الأنجلوسكسونية ، وبعض الدول الأخرى التي سارت على نهج الأخيرة وتأثرت بها . وفي حين أن دول أوروبا الاشتراكية تعتبر هذا النوع من اللجان وسيلة من وسائل توسيع نطاق المشاركة المحلية في عملية الادارة والحكم ، إلا أن المجالس المحلية في معظم الدول الاسكندنافية والأنجلوسكسونية لجأت إلى الاعتماد على هذا النوع من اللجان عندما كان قدر كبير من عمل الحكم المحلي يؤدي مباشرة عن طريق العمل التطوعي الذي يقوم به أعضاء اللجان .

ولجان الادارة ، بخلاف لجان الاعداد والدراسة ، تلعب دوراً مهماً ومؤثراً في عملية الحكم المحلي ، ذلك لأن هذه اللجان تتمتع بقدر كبير من السلطة والصلاحيات سواء بالنسبة لرسم السياسة أو تحديد أسلوب تنفيذها ، أو الاشراف على التنفيذ . ويجوز لها — مثلها في ذلك مثل لجان الاعداد والدراسة — أن تقوم بدراسة المشكلات المحلية ، وأن تقترح ما تراه مناسباً من قرارات على المجلس في هذا الشأن ، وهي تصدر القرارات في نطاق اختصاصها ويسري مفعولها فوراً دون انتظار تصديق المجلس المحلي عليها .



S.A. Smith, constitutional and Administrative Law (London, Penguin Book 3rd Ed. 1977). p. 160.

(١) أنظر :

(٢) د. عبد الكريم درويش ، د. ليل تكللا : مرجع سابق ص ٣٣٦ .

3. Chikvadze p. op. cit., p. 139.

عضوية اللجان

الأصل ، اقتصر عضوية اللجان على أعضاء المجلس البلدي والمجلس ، سواء بطريق الانتخاب أو الاختيار ، إلا أن بعض التشريعات تجيز عضوية الأفراد من خارج المجلس ، وذلك بسبب الرغبة في الاستفادة من مهاراتهم أو كفاءاتهم أو معلوماتهم العلمية .

وهناك حجج كثيرة تساق تبريراً لعضوية غير أعضاء المجالس في اللجان المختلفة ، أولاً ، توسيع قاعدة المشاركة المحلية في أعمال الحكم المحلي ، وثانياً أن هؤلاء الأعضاء يختارون على أساس خبرتهم وعلمهم مما يجعلهم إضافة جديدة إلى خبرات أعضاء المجلس المحلي . فعلى سبيل المثال ، فإن لجنة الصحة العامة تزداد فاعليتها وكفاءتها إذا ضمت إلى عضويتها ممثلين عن المنظمات العاملة في هذا المجال مثل نقابات العاملين والمؤسسات التعليمية الذين يمكن أن تساعد مساهماتهم في تنفيذ برامج الصحة ، ولكن ينبغي ألا ننظر إلى عضوية غير أعضاء المجلس المحلي في لجانه هذه النظرة المثالية دائماً ، فغالباً ما يتحكم في هذا التعيين اعتبارات سياسية ، أو قرابة أسرية ، أو روابط وعلاقات شخصية .

ومن ناحية أخرى يرى البعض أن عضوية غير أعضاء المجلس المحلي في لجانه يضر بمبدأ وطبيعة الصفة النيابية والديمقراطية للمجلس المحلي ، إذ أنها تسمح لأفراد لم ينتخبهم المواطنون بالتأثير في عملية صنع القرار المحلي ، وهي حجة لها وجهتها وبصفة خاصة عندما تكون اللجنة ذات صلاحيات وسلطات إدارية نافذة . وضماناً لديمقراطية المجلس وحفاظاً على صفته النيابية ، فإن المجلس المحلي المنتخب ينبغي أن يكون له دائماً حق مراجعة قرارات لجانه والاعتراض عليها عند اللزوم ، حتى يضمن المجلس سيطرته على مقدرات الأمور^(١) .

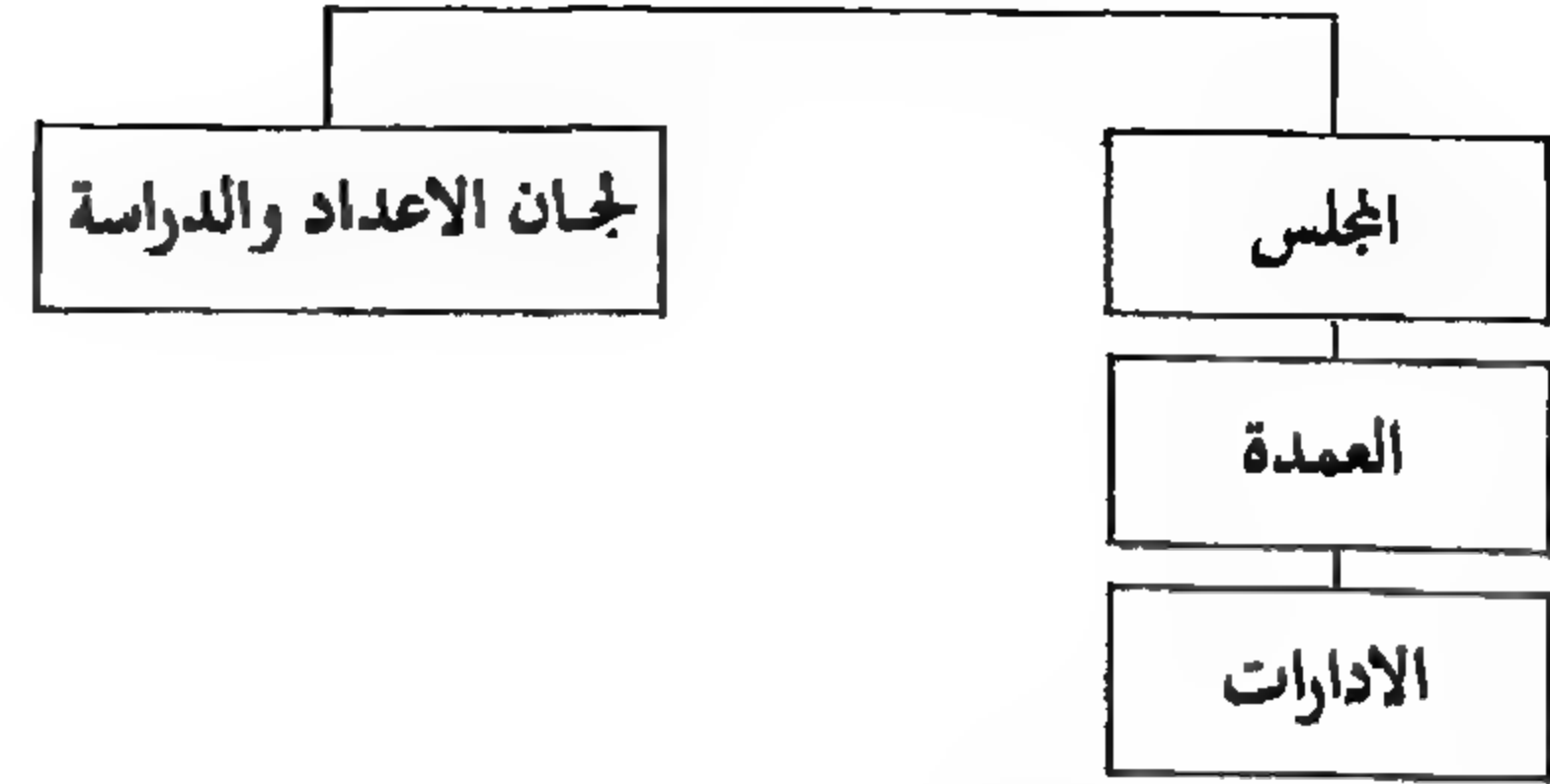
عضوية اللجان في النظام البريطاني :

ليس هناك قوانين تحدد عضوية لجان مجالس تمثيل الأحياء ، ولكن الموازنة المحلية ، وعدد الأحزاب المحلية ، تعتبر من ضمن العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار .

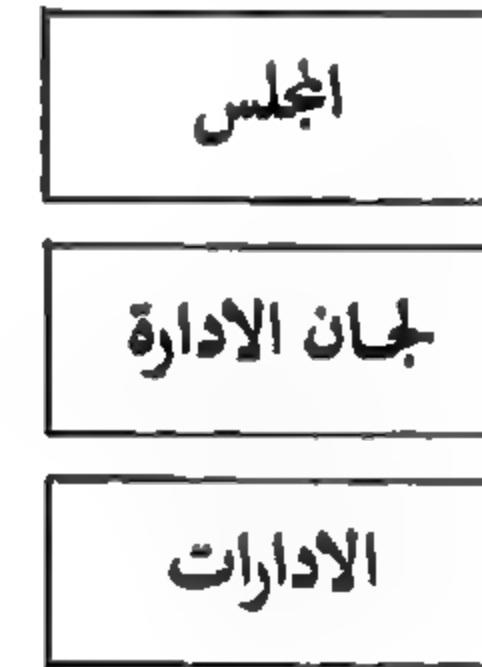
وكذلك الحاجة لاعطاء الممثلين المنتخبين عملاً كافياً ، دون إرهاقهم بتفاصيل الموضوعات المتعددة . ان الأشخاص الذين لا ينتخبون كأعضاء في المجلس من الممكن أن يختاروا في بعض اللجان ، وبالإمكان اختيار ثلث أعضاء اللجنة ما عدا اللجنة المالية التي لا يوجد فيها اختيار .

هناك متطلبات خاصة لأعمال اللجان القانونية ، إذ يجب أن تكون النساء عضوات في أية لجنة مشمولة بقانون المساعدة الوطني لسنة ١٩٤٨ . والأشخاص الحائزون على خبرة خاصة يجب اختيارهم في لجان الأطفال والثقافة والصحة . إن الاختيار يمكن السلطات المحلية من

(أ) نموذج لعلاقة لجان الاعداد والدراسة بالمجلس المحلي وأجهزته في إحدى مدن الولايات المتحدة الأمريكية^(١)



(ب) نموذج للعلاقة بين لجان الادارة والمجلس المحلي وأجهزته في إحدى المدن البريطانية .



وتخضع قرارات هذا النوع من اللجان مهما كانت السلطات التي تتمتع بها للمراجعة من قبل المجلس المحلي المنتهية عنه وفي بعض الأحيان من مراجع حكومية أعلى للتحقق من مدى التزامها بالقوانين واللوائح ، ولتحقيق التنسيق والتكامل بين أعمالها من قبل المجلس الأم ، القادر بتشكيله على تحقيق وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد . هذا يعني أن استقلال هذه اللجان في اتخاذ القرارات والعمل ليس مطلقاً وإلا تحولت اجتماعات المجلس إلى مجرد اجتماعات شكلية روتينية لا قيمة لها ، ولأصبح من غير الممكن السيطرة على أعمال هذه اللجان أو التنسيق بينها^(٢) .

وبمقارنة أوضاع تبعية اللجان ، فإنه يلاحظ أن معظم النظم الادارية تقر الوضع الصحيح لتبعية هذه اللجان للمجالس المحلية ، إلا أنه شذ عن ذلك النظام الاداري السوفيتي الذي لا يكتفي باقرار مسؤولية هذه اللجان أمام المجالس التي انتخبها بل يضيف إلى ذلك مسؤوليتها أمام المجالس الأعلى درجة ، وثمة حكمة في النظام السوفيتي ، متمثلة في توسيع رقعة الرقابة على أعمال وقرارات اللجان المحلية ، وهو وضع يؤدي إلى تعقيد عمل هذه اللجان ، ولكنه في نفس الوقت يقلل من فرص انحرافها ، فيما إذا جرى التستر على الانحراف من قبل المجلس المحلي .

(١) المصدر : صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب مرجع سابق ص. ١٣٥ .

(٢) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، مرجع سابق ، ص ١٣٦ .

(٣) المرجع السابق ، ص ١٣٨ .

الاستفادة من الأشخاص ذوي الخبرة والمعرفة الذين انتخبوا مباشرة للمجلس ، ولا يمكن للأشخاص المنتخبين أن يُخلّوا بتوازن السلطة في المجلس^(١) .

عضوية اللجان في الاتحاد السوفيتي :

هناك نوعان من اللجان تابعة للمجالس المحلية كما يلي :

أ - اللجان الدائمة :

فيما يتعلق بانتخاب أعضاء اللجان الدائمة ، فيتم عادة من بين نواب السوفييتات (المجالس) المقيمة . ويتم انتخابهم بمراجعة خبراتهم العملية ، وفي نفس الوقت فإن هذه اللجان تستفيد من خدمات ممثلي المصالح الحكومية والمزارع الجماعية وخبرات العاملين ومختلف المؤسسات والمنظمات .

ب - اللجان التنفيذية :

فيما يتعلق بتشكيل اللجان التنفيذية ، فإنه يتم بالانتخاب من بين أعضاء المجلس المحلي . وتكون اللجنة التنفيذية من رئيس ونائب له وسكرتير وعدد من الأعضاء يتراوح ما بين ٦ - ١٥ عضواً . ويتم اختيار رئيس اللجنة بواسطة لجنة الحزب على المستوى الأعلى مباشرة ، ثم يختار الرئيس باقي الأعضاء من بين مديري الإدارات أو لجنة الحزب المناظرة . ويحتاج انتخاب اللجنة التنفيذية إلى عملية تصويت بواسطة المجلس المختص . كما أن تعيين مديري الإدارات في مناصبهم يحتاج إلى تصويت بواسطة اللجنة التنفيذية ، مع تصديق رئيس الشعبة المناظرة في المستوى الأعلى مباشرة ، وعموماً فإن السوفييت (المجلس) لا يعترض على قائمة أعضاء اللجنة التنفيذية المقدمة له من حيث كون رئيس اللجنة هو المسؤول عن العمل ، وتحقيق مبدأ القيادة الجماعية^(٢) .

ومن جهة أخرى فإن المساهمة الفعلية للمواطنين تظهر في نشاط اللجان التنفيذية عن طريق مشاركة المواطنين ذوي الكفاءات في المجالس كنواب للرؤساء أو كأعضاء في اللجان التنفيذية إلى جانب الموظفين الدائمين . ويتم اشتراك هؤلاء المواطنين في هذه اللجان عن طريق التطوع وبدون مقابل .

العضوية في النظام الياباني :

يتم تشكيل اللجان الدائمة واللجان الخاصة طبقاً للنظام الداخلي (اللائحة) ويحدد الحد الأقصى لعدد اللجان الدائمة بواسطة القانون . وكل عضو في المجلس المحلي لا يحق له أن يكون عضواً في لجنتين أو أكثر في نفس الوقت . ويجعل المجلس ، قبل عقد جلساته ، بعض الموضوعات إلى تلك اللجان لدراستها بصورة مفصلة وتقديم مذكرات عنها بالاجتماع^(٣) .

صفوة القول في هذا الشأن ، إذا كانت القاعدة العامة هي اقتصار عضوية اللجان على أعضاء المجلس البلدي ، وذلك لكي يتم التناسق بين عمل الجهتين ، ولكون اللجان تابعة للمجلس ، إلا أن الاستفادة من الخبرات والكفاءات : مبدأ يقتضي الاستعانة بالآخرين من خارج المجلس ، ويمكن احترام سياسة قبول عضوية الشخص بلجنتين لا أكثر ، إذ أن بعض الأعضاء من الكفاية بحيث يستلزم الواقع قبول اشتراكهم بلجنتين فحسب .

التنظيم الداخلي للجان

كيف يجري تنظيم إجراءات وجلسات وأعمال لجان المجلس البلدي ؟ تختلف الأنظمة القانونية والإدارية في هذا المجال ، وفيما يلي نماذج مما هو سائد في النظم المقارنة :

أ - تشريعات أوردت قواعد محدودة في تنظيم عمل اللجان :

ومن قبيل ذلك النظام الجزائري ، إذ ينص القانون البلدي ، على دعوة اللجان للاجتماع من طرف رئيسها خلال الثمانية أيام التي تلي إحداثها ، ثم تحدد أثر ذلك الجداول الخاص ببرامج أعمالها .

وتعين كل لجنة مقررًا من بين أعضائها لكل مسألة يجري درساها ثم يعرض المقرر أيضاً هذه المسائل على المجلس أثناء اجتماعاته ويجوز أن يدعى للمشاركة في اشغال اللجان بصورة استشارية :

١ - الموظفون وأعيان الدولة أو المؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة اختصاص البلدية والذين يمكن استشارتهم نظراً لاختصاصاتهم .

٢ - سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظراً لمهنتهم ونشاطاتهم أو لأي ظرف آخر .

وتسير كتابة اللجنة بنفس الأوضاع التي تسير بموجبها كتابة جلسات المجلس الشعبي البلدي (المواد ٩٦-٩٩) .

ب - تشريعات ، أوردت استثناء بعض المسائل التنظيمية ، إلا أنها أوجبت ترك التنظيم الداخلي للجان ذاتها .

ومن قبيل ذلك النظام المصري ، إذ تنص المادة (١٠٨) من قانون الحكم المحلي على أنه « تحدد اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي » أنواع لجانه وعدد أعضاء كل لجنة ، ونظام سير العمل بها^(٤) .

1. Geoffrey Drain, op. cit., p. 48 and s.

2. Chikvadze P., op. cit., p. 139.

(٣) ربيع عبد الرحيم السعداوي : « الحكم المحلي في اليابان » ، موسوعة الحكم المحلي ، الصادر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ج ٢ ، ص ٥٣ .

(٤) تنص المادة (١١٤) من هذا القانون على أنه ، مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، يجوز للمجلس الشعبي المحلي أن يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به ، وكيفية ممارسته لوظيفته ، ويعتمد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة . وتسري أحكام اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية التي يضعها مجلس المحافظين على المجالس الشعبية التي لا تضع لها لائحة داخلية . كما تسري تلك اللائحة في المسائل التي لا يرد بشأنها نص خاص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية .

ومن جهة أخرى ينص قانون الحكم المحلي بأنه على رؤساء المصالح ومديري ورؤساء الإدارات والأجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات ذات الشأن في المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبي حضور اجتماعاتها مع مراعاة مستوى المجلس . ويجوز للمجلس التنفيذي أو لآلية لجنة من لجان المجلس الشعبي المحلي الاستعانة بمن ترى من ذوي الكفاءات ، وإن تدعوهم لحضور اجتماعاتها وتتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها . ويشترك من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها في المناقشة والدراسة دون أن يكون لهم صوت محدود في مداولاتها . ولا يجوز اشتراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية في أي أعمال تنفيذية أو الاشتراك في عضوية لجان ذات طابع أو اختصاص تنفيذي عدا إشتراكهم في لجان الخدمات بالمناطق الصناعية واللجان التي تشكل لإدارات المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . (المادة ١٠٨) .

ج — تشريعات لم تتدخل في وضع تنظيم اللجان المحلية ، وإنما تركتها تدار وفق العرف والتقاليد ، وما تأتي به الممارسة ، كما هو الحال بلجان مجلس إدارة مدينة لندن^(١) ، وفيما يلي عرض للنظام البريطاني :

إن نظام هذه اللجان "Committee System" يختلف من مكان إلى آخر إلا أن المبادئ الرئيسية واحدة والسبب ، هو الحاجة لتنظيم التشكيلات والأفراد وتوجيه السياسة في الأجزاء التي تغطي مسؤولياتها منطقة عمل كبيرة .

ويجب تأمين المشاركة بين الممثلين والموظفين والرؤساء ، ويستطيع الآخرون الاشتراك في مداولات اللجنة في أي مكان تعقده .

كما أن لعضوية اللجنة الاتصال بالمسؤولين الذين يجب عليهم مساعدته في الإجابة عن استفساراته ، ومساعدته في أداء دوره في المجلس ولجانه إن كان دوره ناقداً في المجلس ويمنح الفرصة في التأثير على قرارات اللجنة حتى ولو كان من الأقلية^(٢) .

وفيما يلي شرح موسع لهذا الموضوع :

أولاً : الأنظمة واللجان الداخلية :

١ — تستمد اللوائح الداخلية (الأنظمة) أهميتها من عدة اعتبارات أساسها أنها توضح بمعرفة كل مجلس محلي وفقاً لظروفه وأنها تتضمن القواعد والأحكام اللازمة لحسن انتظام العمل وضمان سيره بصورة مرضية . ولكنها من جهة أخرى — ولذات السبب — لا تثير اهتمام المواطن بصورة مباشرة لأنها لا تتضمن ما يتعلق بحقوقه أو مسؤولياته ، بل أنها في المقام الأول تخص من يعمل في نطاق المحلية من أعضاء وموظفين بصفاتهم هذه .

إن كل مجلس محلي يستمد حقه في وضع مثل هذه اللوائح الداخلية من المبدأ الأساسي في ضرورة تأكيد حسن وانتظام المرافق العامة أكثر من استناده إلى فكرة العمل التشريعي المسموح به للمحليات . ومن أجل

هذا فلا تكون للوائح الداخلية قوة القانون وبالتالي فإن مخالفتها لا تستوجب عقوبة جنائية .

وإذا كان وضع هذه اللوائح (الأنظمة) اختيارياً للمحليات بصفة عامة فإن هناك حالة يتحتم على كل محلية أن تنظمها في هذا الإطار وهي ما يتعلق بالعقود التي يبرمها المجلس المحلي أو إحدى لجانه . ويلاحظ كذلك أن إعداد المحليات لهذه اللوائح لا يحتاج إلى تصديق من الوزير المختص أو أية جهات مركزية ، حتى في ظل القانون السابق ، وحين أعد وزير الحكم المحلي حينئذ لوائح نموذجية لمختلف المحليات ، لم تكن أية لوائح وضعتها المحليات بناء على ذلك بحاجة إلى تصديق منه .

على أي حال فإن اللوائح الداخلية تتضمن تنظيم العديد من المسائل ، منها إجراءات اجتماعات المجالس ولجانها (بطبيعة الحال فيما لم ينظمه القانون) ، تحديد اللجان وتشكيلها وصلاحياتها ومسؤولياتها ، تنظيم إجراءات استبعاد الأعضاء الذين يتضح أن لهم مصالح مادية في بعض المناقشات أو العقود ، طرق تعيين الموظفين ووسائل المغايرة في شروط الخدمة ، توزيع مسؤوليات الأقسام الإدارية المختلفة بالمجلس وكبار موظفيه ، إجراءات اختيار رئيس المجلس قبل انتخابه في الاجتماع العام ، إجراءات توريد وصرف الأموال المحلية واعتماد الحسابات وتحديد مسؤوليات العاملين في هذه المجالات ، ختم المستندات ، وضع نظام الأولوية بين الشخصيات المدنية في حالات الاحتفالات الرسمية وغيرها ، ثم وضع نظام الاعلان للتعاقد وإجراءاته ، ووسائل تنفيذ العقود التي تبرمها المحليات .

٢ — أما عن اللجان فإن خطوطها الأساسية في القانون الجديد لا تخرج عما كان سائداً من قبل إذ لها أهمية بالغة نظراً لما تورده أغلب المحليات في لوائحها الداخلية من ضرورة عرض الموضوعات على اللجان قبل عرضها على المجلس ككل .

والأصل أن لكل مجلس حرية انشاء اللجان التي يرى ضرورتها ، وهو أيضاً الذي يحدد نوعية ولانها وما إذا كانت استشارية أم تنفيذية في الحدود التي سنبينها حالاً . ولم يشأ المشرع أن يجعل هذه الأجهزة مكونة بكاملها من أعضاء المجلس المحلي ، بل أجاز اللجوء الى أسلوب الاختيار من خارجه ، وذلك لتطعيم تشكيل هذه اللجان — فيما عدا اللجنة المالية^(٣) — بالعناصر الخارجية من رجال الدين والتعليم والسيدات ذوات الخبرة في الأعمال الاجتماعية . ويجوز أن يتم هذا الاختيار لأي شخص لم يفقد صلاحية العضوية للمحليات ولكن هذا لا يشترط بالضرورة أن يكون صالحاً لهذه العضوية ، وعلى هذا فإن شاباً دون السن المقررة للعضوية بالمجلس يمكن اختياره لعضوية أي من لجانه .

وهناك تقسيمات عديدة لانماط اللجان الداخلية وذلك بحسب النظرة محل الاعتبار . فمن حيث الاستدامة أو الاستمرار نجد هناك اللجان الدائمة Standing Committee التي تشكل ويسند إليها عمل دائم مما يتصل بمسؤوليات المجلس المحلي ، ومثالها لجان الاسكان والصحة ومكافحة

(١) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٣٦ .

2. Geoffrey Drain, op. cit., p. 48

(٣) والسبب هنا واضح ومرتبطة بمجال نشاط هذه اللجنة في النواحي المالية التي يجب أن تكون برمتها في أيدي ممثلي الناخبين المحليين .

الحريق والتعليم والرعاية الاجتماعية .. الخ ، ويقابلها اللجان الخاصة أو المؤقتة Special Committee وهي التي تنشأ بمناسبة معينة أو لغرض معين وقد ينتهي وجودها بمجرد تقديم تقريرها المطلوب ، ومثالها لجنة تقصي بعض مظاهر سوء الإدارة أو لوضع خطة تنمية رئيسية .. الخ .

ومن جهة أخرى هناك اللجان الوظيفية التي يطلق عليها Functional Committee وهي تنشأ على أساس قطاعي منظور فيه إلى مجالات الوظائف والاختصاصات المنوطة بالمجلس . وهذه بالطبيعة يقابلها تقسيمات أو أجهزة إدارية Departments داخل كل مجلس يشرف عليها كبار الموظفين ، ومثالها لجان التعليم والصحة والطرق .. الخ ، أما النوع الآخر وهو ما يسمى اللجان النوعية Service Committee فهي لا تختص بمجال خدمي معين بل تقوم على جزء أو مظهر من مظاهر العمل الإداري أو الفني بصورة عامة ، وبالتالي يغطي عمل كل اللجان الوظيفية الأولى ، ومثالها لجان التنظيم واللجنة المالية . ولا شك أن النوع الثاني له أهميته القائمة نظراً لما تقوم به من عمل التنسيق بين مختلف أنشطة المجلس كل في مجالها .

ومن جهة ثالثة — وبالنظر إلى طبيعة عمل اللجنة — نجد اللجان التنفيذية Executive Committees التي يكون لها سلطة اتخاذ قرارات فيما مُنح لها من اختصاص وذلك نيابة عن المجلس ، مع ملاحظة أن القانون حظر إجراء مثل هذا التفويض بالنسبة لفرض الضرائب أو الأمر بجبايتها أو إصدار القروض . وإذا لم يكن لهذه اللجنة السلطة فإنها تكون استشارية Advisory Committee فقط تقدم للمجلس توصياتها التي قد يؤخذ بها وقد تُرفض كلية أو تُعدل في بعض اجزائها .

وبخصوص اختيار رئيس اللجنة فإن الوضع يختلف حيث تسمح بعض المجالس أن تتولى اللجان الدائمة هذا العمل ، وفي حالات أخرى تقدم اللجنة ترشيحها إلى المجلس حيث يقوم بالتصديق على الاختيار .

أما عن عدد وحجم اللجان فإنه يعكس مدى اللجوء — وأحياناً الاسراف — في استخدام هذا الأسلوب فقد ثبت من الأبحاث التي أجريت عام ١٩٦٧ أنه في المتوسط يوجد (١٩) لجنة بمجالس المقاطعات مقابل (٢١) في المدن الشبيهة بالمقاطعات ولا شك أن هذا المتوسط العام يحمل تفاوتات تراوحت بين ٣٥ و ١٢ لجنة ، وكذلك فإن ضغط العمل قد ترتب عليه انشاء العديد من اللجان الفرعية التي بلغ عددها في بعض المدن الكبيرة ١٦٠ لجنة فرعية .

وبخصوص حجم اللجان فقد اتضح أنه يتفاوت بحسب نوع اللجنة ومجال اختصاصها ومستوى المجلس الذي تنتمي إليه والحجم السكاني للوحدة المحلية ذاتها .

ولا شك أن الظاهرة التي لا تخفى على أحد هي العبء الجسيم الملقى على الأعضاء من خلال عملهم في اللجان الأصلية والفرعية وما يتطلبه

ذلك من تكريس الوقت والجهد في قراءة الآلاف (أحياناً) من الأوراق والتقارير .

هذه اللجان لا تقوم بأعمالها لحسابها بل توجد علاقة بينها وبين مجلسها تكون أقوى ما تكون في حالات اللجان الاستشارية حيث تقدم اللجنة توصياتها التي لا يمكن أن توضع موضع التنفيذ قبل اعتمادها من المجلس^(١) . وتندرج إلى حالة اللجان التي تتلقى من مجلسها تفويضاً ما حيث يرتبط وجود التفويض وعدمه وكذا نطاقه ومدى استمراره بإرادة المجلس نفسه ، حيث لا يسمح للجنة التي تلقت التفويض أن تفوضه إلى أي جهة أخرى ما لم يكن ذلك مسموحاً به . وفي النهاية تصل إلى حالة اللجان التنفيذية التي تسند إليها المهام التنفيذية حيث تكون هي — وليس المجلس الذي عينها — صاحبة الحق في التصرف ، بل يجوز للمجلس إعلان رفضه للقرارات . واللجنة في هذه الحالة هي السلطة الفعلية في التصرف .

هذا وكان تقرير مود Maud عام ١٩٦٧ عن إدارة الحكم المحلي ، قد أوصى بإحداث ما يسمى بـ « مجلس الإدارة » Management Board يكون من خمسة إلى تسعة أعضاء تكون مهمته وضع الأهداف الأساسية للمحلية وتقديمها للمجلس لاعتمادها ومتابعة تقييم النتائج نيابة عن المجلس ، كفالة الاشراف العام على التنظيم وضمان تحقيق التنسيق والتكامل بين أقسامها ، اتخاذ القرارات نيابة عن المجالس المحلية فيما يجاوز صلاحيات موظفيها الرئيسيين ثم عرض كل الأعمال على المجلس حيث تم مناقشتها وفقاً لللائحة الداخلية .

ولكن هذا الاقتراح المبتكر في لجنة Maud للإدارة لم يتحقق وجاءت لجنة بينز Bains عام ١٩٧٢ ورأت الاكتفاء بأن يكون لكل محلية لجنة السياسة (الخطة) والموارد Policy and Resources Committee لتقديم خبرتها ومشورتها للمجلس في وضع خططه وأهدافه وأولوياتها والتنسيق بين مختلف أنشطته .

ثانياً — اجتماعات المجالس واللجان :

تمثل هذه الاجتماعات المناسبة المهمة التي يتم خلالها التعرف على احتياجات الناهجين وعلى آرائهم بخصوص مختلف الأنشطة التي تقوم بها مجالسهم المحلية ، ولكن يلاحظ أن ممارسة الأعضاء لحقوقهم في هذه الاجتماعات إنما تتم بصفتهم أعضاء في تكوين الشخص المعنوي ومن ثم فإنهم يمارسون ذلك وفقاً لما يرسمه القانون في هذا الشأن . هذا وقد وضع القانون بعض الأسس التي تتحكم مراعاتها تاركاً لكل مجلس حرية تنظيم اجتماعاته ولجانه حسبما يتفق مع ظروفه وذلك في لوائحه الداخلية كما سبق بيانه .

ويلاحظ أن هناك بعض الفوارق الأساسية بين المجتمعات والمجالس وبين اجتماعات اللجان . فالأصل أنه في الأولى يتم اتخاذ كافة القرارات التي يُت

(١) في تقرير مود Maud عن إدارة الحكم المحلي ، رُئي ألا يكون دور اللجان توجيهياً أو رقائياً وإن تنزع منها الأعمال الإدارية الروتينية وألا يزيد عددها على ١٥ عضواً بما فيهم الأعضاء المختارون ، واقترحت التوصيات أن تكون لجان المجالس جهات نيابية تقدم توصيات للمكتب الإداري المفتوح عن الأهداف الرئيسية ودراسة وسائل تحقيقها ودراسة الأفكار الجديدة ومتابعة تنفيذ الخطط وأداء الخدمات المختلفة ، وأن تأخذ في الاعتبار مصالح واهتمامات المواطنين وردود فعلها والنقد الذي توجهه .

فيها في ضوء الدراسات والتوصيات التي تقدمها اللجان المختلفة (طبعاً فيما عدا الحالات التي تكون اللجنة مفوضة في اتخاذ القرارات أو البت في موضوعات معينة) . ومن جهة أخرى فإن مناقشات اللجان والمناخ العام الذي يسيطر عليها يكون أكثر تحملاً عما هو عليه في المجالس ذاتها من حيث إرضاء المواطنين والانسياق وراء التيارات الحزبية ، وأخيراً فإن القانون اهتم أولاً بتنظيم الأسس الرئيسية لاجتماعات المجالس تاركاً النصيب الأكبر من تنظيم اجتماعات اللجان لكي يتم من خلال اللوائح الداخلية لكل محلية .

على أي حال وضع القانون حداً أدنى لعدد جلسات أي مجلس وهو اجتماع واحد على الأقل كل سنة فيما عدا « مجالس الإبراشيات » حيث يجب أن تعقد ثلاثة اجتماعات أخرى متتالية للحد الأدنى . وطبيعي أن لكل مجلس حق تحديد عدد ومواعيد اجتماعاته التي يراها لازمة لتسيير أعماله .

وتتم اجتماعات المجالس بناء على خطابات دعوة أو تكليف تسلم أو ترسل قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل لكل عضو من أعضائه . ويجب أن تتضمن هذه الدعوات بيان كافة المسائل المقترحة مناقشتها ، وحظر القانون تضمينها بند « المسائل الأخرى »^(١) وذلك تفادياً لتأجيل الموضوعات محل المناقشة وحتى يضمن جدية استعداد الأعضاء قبل حضورهم ، ومن جهة أخرى فإن دعوة المجلس للاجتماع يجب أن تنشر في كافة مكاتب المحلية . هذا وقد أجاز القانون عقد جلسات استثنائية أو خاصة بناء على طلب رئيس المجلس أو إذا طلب ذلك عدد معين من الأعضاء .

هذا وقد ترك القانون للوائح الداخلية حرية تنظيم اجراءات الاجتماعات من حيث طلب الأعضاء الكلمة والمدة المسموح بها وحظر تقديم استجابات وكيفية سماع أقوال الموظفين . ومع هذا فإن القانون أوجب أن تُتخذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين وأن يتم تدوين المناقشات والقرارات في سجل خاص بذلك .

بقيت نقطتان : الأولى تتعلق بعلائية الجلسات وحق الجمهور والصحافة في حضورها ، فالأصل طبقاً للقانون الصادر عام ١٩٦٠ بتنظيم دخول اجتماعات الهيئات الهامة (منها المجالس المحلية واجتماعات الإبراشيات ولجان التعليم) ان جلسات المجالس تفتح للجمهور وللصحافة التي يجوز لها طلب صورة من جدول الأعمال والتقارير المقدمة للاجتماع . ولكن هذه القاعدة يرد عليها تحفظان : أولهما يتعلق بحق رئيس الجلسة في استبعاد أي شخص يخل بالنظام أو يسيء التصرف للحفاظ على انضباط الاجتماع^(٢) ، وثانيهما وهو الأهم يتعلق بحق المجلس جعل الجلسة غير علنية وبالتالي يتم استبعاد الجمهور (والصحافة) وذلك إذا رُؤى أن العلانية تتعارض مع المصلحة العامة ، إما بسبب الطبيعة السرية للأعمال محل

المناقشة وإما لأي أسباب أخرى يحددها القرار الخاص بذلك والتي تنبع من طبيعة الأعمال أو الاجراءات .

وما هو جدير بالذكر أن أحكام القانون المشار اليه تسري على الحالات التي يكون اجتماع المجلس كلجنة واحدة وعلى أي من اللجان الداخلية التي تتكون كلها من أعضاء منتخبين من المجلس .

أما عن النقطة الثانية فهي تتعلق بالدور المهم الذي تقوم به التنظيمات الحزبية قبل وأثناء وحتى بعد اجتماعات المجالس المحلية ولجانها . فإذا كان للأحزاب السياسية واتجاهاتها وأنشطتها الاعتبار الأول في تشكيل الأجهزة المركزية ورسم مخططاتها فإنها (أي الأحزاب) وتنظيماتها المحلية تلعب دوراً غير قليل الأهمية على المستوى المحلي أيضاً . فالاجتماعات التي تعقدها الفروع الإقليمية والمحلية للأحزاب وتلقبها التوجيهات والخطوط الرئيسية لختلف السياسات ودورها في التأثير على اتخاذ المجالس المحلية قراراتها ، وكذا مدى فعالية غالبية المجلس إن كانت من الحزب الحاكم أو مدى اعتراضها إذا كانت من الحزب المعارض ، ومدى لجوء الأحزاب للانفاضة من نظام الشيوخ Aldermen الذي تقرر الغاؤه في قانون ١٩٧٣ واختيار رؤساء اللجان الأساسية وتشكيلهم ما يمكن أن يطلق عليه الهيئة غير الرسمية لوضع السياسة ، هذا فضلاً عن أن بعض المجالس تخصص أماكن أو حجرات معينة في مقارها لكي يستخدمها القادة الحزبيون بل تمدهم بكل المساعدات اللازمة من حيث أعمال السكرتارية — كل ذلك ساعد على تأكيد الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية في النطاق المحلي^(٣) .

رئيس اللجنة

رئيس اللجنة المحلية هو المسئول عن تنفيذ قراراتها أو ايصال توصياتها إلى المجلس البلدي ، ويكون الفرد رئيساً للجنة بإحدى الطرق التالية :

الأولى : رئاسة اللجنة من قبل رئيس المجلس البلدي ، وهذا ما جرى عليه العمل والعرف في النظام الأردني ، ويفترض بهذه الحالة ، كون اللجان قليلة ، وان أعمالها محدودة ، إذ ان البلديات الكبرى ذات المهام الجسيمة تتطلب تعدداً في اللجان وازدياداً في مهامها وهو أمر يعجز في ظله ، رئيس المجلس البلدي عن رئاسة سائر اللجان المحلية التابعة للمجلس المذكور .

الثانية : انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس البلدي ، ويجري الترشيح والتصويت بنفس القواعد التي تجري بها الانتخابات البلدية ولكن في نطاق ضيق جداً ، يتمثل في اقتصارها على أعضاء المجلس فحسب .

الثالثة : تعيين أو انتخاب عدد من أعضاء المجلس ، ثم يتم انتخاب الرئيس من بينهم . في ضوء هذا الوضع يتضح أن اللجنة ، شأنها شأن المجلس ، بحاجة إلى قيادة كفوة ، وسكرتارية لأداء المهام الموكولة إليها ، ويختار رئيس اللجنة إما بواسطة المجلس كله ، أو يكون هو نفسه رئيس

(١) هذا لا يمنع أن تكون هناك مسائل لها طابع الاستعجال ولم ترد في جدول الأعمال المقترح والمبلغ للأعضاء . وطبيعي أن تقدير صفة ومدى الاستعجال مردها إلى المجلس ذاته .

(٢) بل حتى جواز طرد الأعضاء من أي اجتماع في حالات الاخلال بالنظام أو غيرها ولكن فقط حسبما تحدد اللائحة الداخلية التي يجب أن تكون مطابقة للقانون .

(٣) صلاح صادق : مرجع سابق ، ص ٨١ ، وما بعدها .

المجلس البلدي ، أو بواسطة أعضاء اللجنة ذاتهم في أول اجتماع لها .
و بمجرد انتخابه يظل رئيساً للجنة طالما بقي عضواً بالمجلس البلدي . وفيما
يلي نماذج للأنظمة في هذا الشأن :

النظام الجزائري :

يرأس كل لجنة عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه
المجلس الشعبي البلدي ، وإلا فنائب بلدي يعين بنفس الأوضاع (المادة
٩٥) .

النظام البريطاني :

إن رئيس اللجنة يكون له مركز وسلطة ومسؤولية في الحكومة المحلية وله
عدة وظائف ، إحداها رئاسة الاجتماعات ، وهذا ليس بالضرورة أهمها ،
ولمّا يجب أن يطلع على سائر الأعمال التي تقوم بها لجنته ويجب أن يكون
قادراً على إصدار القرارات بخصوص الأمور التي ترفع إليه بين الاجتماعات ،
وهذا يعني أنه يجب أن يعرف الأعضاء معرفة كافية ، ليتأكد من أنهم
سيدعمون عمله . ويجب عليه أن يحمل توصيات لجنته الى المجلس ،
وذلك لكي يتأكد من أن لجنته تعمل في إطار سياسة المجلس Council's
Policy ان رؤساء اللجان ليسوا بأي حال وزراء محليين ، وليس للوزراء
أي مهام محلية ، مع أنه يجب أن يكون هناك تعاون بين الرؤساء في المسائل
السياسية Policy Matters وليس هناك عنصر للمسؤولية الجماعية فكل
رئيس مسئول عن عمل لجنته أمام المجلس ، ويلاحظ أن هذا المنصب لا
يتغير تبعاً للحقيقة القائلة ان نمو نظام الأحزاب في الحكم المحلي ، وقادة
وأعضاء البرلمان يطبقون الأنظمة الحزبية ، والاجتماعات في كل منها ، كل
ذلك من الممكن أن يكسب المجلس مظهر البرلمان المحلي Local
Parliament .

إن عمل اللجنة أيضاً يتيح للموظفين في المجلس دور المشاركة مع أن
معظم عمل الموظفين اداري وتنفيذي وهو عبارة عن تنفيذ سياسة
السلطات الملائمة مع المبادئ الموضوعية من قبل الأعضاء .

إن وظيفة رئيس اللجنة ، تزويدها بالمعلومات ومعرفة الخلفية التي تمكن
المجلس ولجانه من العمل بفعالية .

ويجب عليه أن يساهم بفعالية في آرائه الخاصة وتوصياته وأن يحترم
التوصيات التي يتوصل إليها الأعضاء .

إن عمل اللجان يعتمد بصفة أساسية على التقارير التي يقدمها
الموظفون ، ولا سيما رئيس الموظفين Chief Officer الذي يكون مسؤولاً
ضمن نطاق عمل اللجنة ولكن بعض الموظفين يبدون ملاحظاتهم ، أو
يشتركون في إعداد تقرير موحد ، ان الموظفين يتعاملون مع اللجنة عن
طريق المناقشة أو النقد الوارد في تقاريرهم^(١) .

علاقة اللجنة بالمجلس البلدي

المجلس البلدي أو المحلي هو السلطة الرئاسية للجان التابعة له سواء
أصدرت قرارات نهائية أم توصيات ، فاللجان لن تستطيع مباشرة أعمالها
بمعزل عن المجلس الذي تتبعه فهي التي :

— تسهل أعماله ، خلال تجهيز جدول أعمال وتقديم اقتراحات بشأن
القرارات التي يزمع إصدارها .

— تقدم أنصح الأفكار وأفضل البدائل ، لكي تصدر قراراته مستوية
لسائر جوانب الموضوع أو القضية .

وما يسهل تنفيذ فكرة الارتباط بين اللجان ومجلسها ، كون أعضاء
اللجان هم أنفسهم من أعضاء المجلس ، ومن ثم تتناسق الاختصاصات
ويعرف كل عضو نطاق وظيفته .

أما بالنسبة لعلاقة اللجنة باللجان الأخرى ، فيجري التنسيق في هذا
الشأن من خلال الأخذ بأحد هذه الأنظمة :

١ — رئاسة كل لجنة من قبل رئيس المجلس البلدي ، وبالتالي يكون
الرئيس هو الجهة الرقابية أو الاشرافية التي تلاحظ مدى تناسق
عمل اللجان مع أعمال المجلس .

٢ — توزيع أعضاء المجلس على اللجان ، بحيث يصبح العضو عضواً في
لجنتين على الأقل ، وبهذا التداخل ترتبط اللجان برابط موحد ،
ومن قبيل ذلك القانون البلدي الجزائري الذي يميز للنائب البلدي
توليه عضوية عدة لجان (م ٩٤) .

٣ — تأليف لجنة عامة من رؤساء اللجان ، لوضع سياسة المجلس ومن
ذلك ما تنص عليه المادة (١٠٩) من قانون الحكم المحلي
المصري من أنه تشكل لجنة دائمة في كل مجلس من المجالس المحلية
من رؤساء لجانه ورئاسة رئيس المجلس ، وتختص هذه اللجنة
بإعداد جدول أعمال المجلس ودراسة وإبداء الرأي فيما يلي :

(أ) السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامي .

(ب) الأسئلة وطلبات الاحاطة المقدمة من الأعضاء .

(ج) كافة الأمور المتعلقة بالعضوية .

(د) المسائل الأخرى التي يحيلها اليها المجلس الشعبي المحلي ، وتتولى هذه
اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلي فيما بين ادوار انعقاده
بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة ، على أن تُعرض قرارات هذه اللجنة
على المجلس الشعبي المحلي في أول اجتماع تالي لصدورها ليقرر ما يراه في
شأنها .

حل اللجنة

يجري حل اللجان بإحدى طريقتين :

الأولى : حل اللجنة من قبل المجلس البلدي ، باعتباره السلطة الرئاسية
فهو المسئول عن أعمال وقرارات لجانه ، اذن من حقه أن ينظم شؤنه
الداخلية بشكل يتحمل معه كامل مسؤولية قراراته الادارية .

ويلاحظ بالنسبة للنظام السوفيتي أنه من حق مجلس السوفيت حل
لجنته التنفيذية ، أو إعادة انتخاب واحد أو أكثر من اعضائها ، أو إلغاء
قراراتها ووقف تنفيذ تلك القرارات والأوامر^(٢) .

الثانية : عند حل المجلس البلدي أو المجلس من قبل السلطة المختصة
فإن لجانه تُحل تلقائياً .

1. Geoffry Drain, op. Cit, p. 49

2. Chikvadze p. op. cit., p. 139, ص ١٤١ .

الموضوع الثالث أنواع اللجان المحلية

أولاً التقسيم الشكلي :	ثانياً — التقسيم الموضوعي :
— اللجان من حيث وجوب إنشائها .	— اللجان من حيث وظائفها .
— اللجان من حيث عددها .	— اللجان من حيث سلطاتها .
— اللجان من حيث تشكيلها .	— اللجان من حيث طبيعة قراراتها .
— اللجان من حيث استمرارها .	
— اللجان من حيث نطاقها الاقليمي .	

أنواع اللجان المحلية :

يمكن تقسيم اللجان حسب معيارين أساسيين : شكلي (عضوي) وموضوعي (ذاتي) ، وفيما يلي بيان ذلك :

أولاً — التقسيم الشكلي :

تُقسّم لجان المجلس البلدي وفقاً لمظهرها أو أوضاعها الخارجية ، طبقاً لوجوب إنشائها ، وعددها ، وتشكيلها ، واستمرارها ونطاقها الاقليمي (المكاني) .

١ — اللجان من حيث وجوب إنشائها :

تقسم اللجان طبقاً لذلك الى لجان إلزامية ، أي يلزم القانون بإنشائها ويترك حرية إنشاء ما عداها للمجلس ذاته . ويمكن تبيان اللجان الالزامية (الوجوبية) والجوازية (الاختيارية) في النظام البريطاني ، كما يلي :

إن السلطات المحلية تعيّن اللجان المناسبة ، لكن هناك بعض اللجان التي يجب تشكيلها حسب القوانين ، وهذه تسمى اللجان القانونية Statutory Committees وهي تشمل اللجان :

١ — المالية The Finance Committee

٢ — الثقافة Education

٣ — الأطفال والصحة لمجالس الاقليم Children's and Health

- ٤ — اللجنة المشتركة الدائمة Standing Joint Committee
٥ — لجنة الحراسة Watch Committee
٦ — ولجنة قوات الشرطة للمقاطعة والبلدة Committee of Country and Borough Police Forces

كما يوجد فارق بين اللجان القانونية واللجان التي يعيّنّها المجلس ، وذلك ان هناك تصنيفاً آخر للجان الخاصة والدائمة .

إن اللجان الدائمة Standing Committees تثير المشكلات ، ذلك أنها تجتمع بانتظام لتؤدي نفس وظائف المجلس العادية والمستمرة إضافة الى أنها تشمل نفس شكل وحجم اللجان القانونية .

وهناك لجان أخرى ذات أغراض عامة ، مثل لجان الطرق والاسكان والمؤسسات والمتنزهات والرفاهية والتخطيط وأعمال البر .

ان العمل في الحقيقة يحتاج إلى تقسيمات فرعية ، ولا يمكن أن تكون هناك قائمة شاملة لكل هذه التقسيمات .

إن اللجان الخاصة Special Committees تُشكّل للقيام بمهام محددة مثل تخطيط وسط مدينة .

اللجان الفرعية للجنة الأصلية :

من الممكن أن تُعيّن اللجان لجاناً فرعية للقيام بأجزاء العمل ، مثلاً يمكن أن تكون هناك لجنة فرعية للاسكان للحالات الموضوعة في قائمة الاحتياط التي تتطلب اهتماماً خاصاً وذلك بالتعرف على مالكي البيوت ومشكلاتهم التي تتطلب قرارات منفصلة عن قرارات الموظفين .

أو لجان فرعية للتخطيط وذلك لتدقيق طلبات التخطيط بالتفصيل المناسب . وأمور أخرى ، مثل السيطرة والاشارات والاعلانات . ان بإمكان اللجنة أن تمنح اللجنة الفرعية صلاحية لتسيير شئونها ولكن لا يمكن أن تفوضها صلاحيات مفوضة لها من قبل المجلس إلا إذا كان هناك تفويض قانوني صريح لهذا الاجراء .

٢ — اللجان من حيث عددها :

إما أن تكون للمجلس لجنة واحدة تقوم بسائر الأعباء المختلفة أو بشكل لجان متعددة متخصصة حسب طبيعة العمل أو الأهداف .

أ (اللجنة الموحدة :

يأخذ بها النظام اللبناني ، إذ تتألف اللجنة البلدية طبقاً لقانون البلديات من رئيس المجلس ونائبه وعضوين ينتخبهم المجلس في أول جلسة يعقدها ، وتولى هذه اللجنة دراسة المسائل المتعلقة بإدارة البلدية التي يعرضها الرئيس أو التي يقضي القانون بعرضها ، وإجراء المناقصات وفقاً للأصول القانونية .

ويلاحظ التعدد في وظائف هذه اللجنة ، مما لا يستقيم مع أعمال البلديات الكبرى . ويذهب البعض إلى أن القانون اللبناني لم ينص على تأليف لجان دائمة أو مؤقتة فيما عدا اللجنة المشار إليها آنفاً ، ولكن هذا لا يمنع المجلس من تأليف لجان خاصة لدراسة بعض الأمور على أن تعرض النتيجة على المجلس ، كما لم يمنع من تأليف لجان دائمة في مجلس بلدية « بيروت » مثلاً^(١) وهذا القول يأخذ بالتفسير الواسع ، إذ أن التفسير الضيق يقف عند حد اللجنة البلدية الموحدة .

ب) اللجان المتعددة :

يجري تشكيل اللجان طبقاً لمعايير عديدة ، أهمها :

— لجان تقوم بنشاط مرتبط بوظائف المجلس الأساسية واختصاصاته ، مثل لجنة التعليم ، ولجنة الصحة ، ولجنة الاسكان ، ولجنة المتنزهات وغير ذلك ، وهذا النوع من اللجان هو النوع الغالب في لجان المجالس المحلية .

— لجان تقوم بجانب من جوانب العملية الادارية للادارة المحلية أو الحكم المحلي ، ومثال ذلك اللجنة المالية ، ولجنة التخطيط ولجنة الرقابة ولجنة شئون الموظفين وهي لجان تعالج كافة جوانب المجلس المحلي أو البلدي ، وهي بالتالي تقوم بوظيفة تخصصية وتنسيقية .

٣ — اللجان من حيث تشكيلها :

اللجان إما أن تكون مُعَيَّنة أو منتخبة ، والجهة التي تنتخب هي اعضاء المجلس البلدي ، أما التعيين ، فإما أن يقوم بذلك رئيس المجلس البلدي ، إذ يختار بعض الأعضاء لعضوية اللجان ، أو أن يستعين بأفراد

مقتدرين من خارج البلد . وبذلك وطبقاً لهذا المعيار تشكل اللجان بإحدى طريقتين :

أ — اللجان المعينة :

وهي اللجان التي يعينها المجلس البلدي ، طبقاً للنصوص التي تسمح له بهذه الطريقة في تشكيل لجانه المحلية .

ب — اللجان المنتخبة :

اللجان المحلية في معظم أنظمة المجالس البلدية في الأقطار العربية وفي الأنظمة الأجنبية المعاصرة ، يجري تشكيلها عن طريق الانتخاب وهو الأسلوب الديمقراطي الأسلم .

٤ — اللجان من حيث إستمرارها :

يمكن تقسيم هذه اللجان وفقاً لمددها إلى قسمين رئيسيين :

أ — لجان دائمة :

وهي تلك اللجان المنصوص عليها في القانون أو النظام الذي يسري على المجلس البلدي أو المجلس المحلي .

ب — لجان خاصة :

وهي لجان تشكل لغرض معين ، مؤقت ، وتنتهي أعمالها بانحياز أعمالها وتقديم تقرير بنشاطها الذي شكّلت من أجله .

وتحرص بعض التشريعات على إيراد اللجان الدائمة ، ثم يترك للمجلس المحلي إنشاء ما يراه مناسباً من لجان خاصة ، فقانون مجلس الحكم المحلي لمدينة « باريس » ينص على عشر لجان دائمة هي :

١ — لجنة الميزانية والموظفين .

٢ — لجنة المالية والضرائب .

٣ — لجنة الادارة والشرطة .

٤ — لجنة الطرق .

٥ — لجنة التعليم والفنون الجميلة .

٦ — لجنة المساعدات والاقرض .

٧ — لجنة مياه الشرب .

٨ — لجنة الاسكان .

٩ — لجنة الشباب والرياضة .

١٠ — لجنة الشئون الثقافية^(٢) .

ثم يحق للمجلس المذكور انشاء لجان خاصة من أجل شئون مؤقتة . أما في النظام الياباني ، فيحق انشاء اللجان الخاصة أثناء دورة انعقاد المجلس لفحص المسائل التي تتطلب اجراءات سريعة ودراسة تمهيدية ، وتنعقد اللجان الدائمة والخاصة في الأوقات التي لا تجتمع فيها هيئة المجلس ، وتعرض نتائج مداولات تلك اللجان على هيئة المجلس في دورة انعقاده الثانية للتصويت عليها^(٣) .

(١) كمال نور الله : « الحكم المحلي في جمهورية لبنان » ، موسوعة الحكم المحلي ، ج ٣ ، ص ٢٧٧ .

(٢) د. صلاح صادق : إدارة الحكم المحلي في باريس ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (كتاب رقم ٢١٠) ، القاهرة ، ١٩٧٧ . ص ٧٦ .

(٣) ربيع عبد الرحيم السعداوي : مرجع سابق ، ص ٥٤ .

٥ - اللجان من حيث نطاقها الاقليمي :

من حيث الاختصاص المكاني للجان ، اما أن يشمل سائر أنحاء الوحدة المحلية أو البلدية ، وهذا هو الأصل ، أو أن يقتصر عملها على منطقة محددة من المناطق التي يديرها المجلس المحلي أو البلدي . ويقتصر عمل هذه اللجنة على تنمية أو تعمير منطقة محددة ، مثلاً ، أو أن يمتد عمل اللجنة من النطاق الاقليمي للوحدة المحلية إلى وحدات محلية أخرى ، ومثال ذلك اللجان المسئولة عن تصنيع منطقة يمتد اقليمها في عدة وحدات محلية مجاورة . وفيما يلي بيان ذلك :

أ (اللجان العادية :

القاعدة ، أو الاختصاص السكاني يقتصر على المنطقة التي يديرها المجلس المحلي ولا تمتد إلى منطقة مجاورة تابعة لسلطة مجلس آخر .

ب (اللجان القطاعية :

يجري توزيع الاختصاصات على اللجان ، على أساس أن تكون هناك لجان مختصة بمناطق جغرافية معينة داخل الوحدة المحلية ، وقليلة تلك المجالس المحلية في العالم التي تشكل لجاناً لمعالجة أمور تتعلق بمنطقة جغرافية معينة داخل نطاق وحدة عمل السلطة المحلية ، وقد ينفرد النظام اليوغسلافي بهذا النوع من اللجان إذ يشكل لجاناً في المجالس البلدية للوحدات البلدية الفرعية المكونة للوحدة الأم^(١) .

ج (اللجان المشتركة :

« يعرف النظام الانكليزي نوعاً من اللجان يسمى اللجان المشتركة ويقصد بها تلك التي تنشؤها الهيئات المحلية في عدة وحدات ادارية لتختص بالمرافق والأعمال التي يمتد نفعها إلى أوسع من النطاق الاقليمي لوحدة واحدة . وهذه اللجان لا يُعترف لها بالشخصية المعنوية ، ولا تتمتع باستقلال تجاه الجهة التي عيّنتها ، وإنما تعتمد على الأخيرة في مدى سلطاتها ، وفي مواردها »^(٢) .

إن اللجنة الدائمة المشتركة لقوات شرطة المقاطعة تتألف من أعضاء يجري اختيارهم بعدد متساوٍ من مجلس المقاطعة والقضاة ويلاحظ أن نظام الشرطة ليس تابعاً لمرق الحُكم المحلي فحسب وإنما هو مرتبط بإدارة القضاء^(٣) .

ويأخذ بهذا النظام المشرع المصري ، إذ تنص المادة (١١٣) من قانون الحكم المحلي رقم (٤٣) سنة ١٩٧٩ على أنه لحافظ الاقليم — من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح المجالس الشعبية المحلية المختصة ، وبعد أخذ رأي المجلس الشعبي المحلي للمركز وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة أو المحافظات المختصة — أن يقرر تشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروعات ذات النفع العام التي تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة . ويحدد

محافظ الاقليم عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس شعبي محلي في هذه اللجنة . ويجب أن ينضم إلى عضوية هذه اللجنة عدد كاف من الخبراء والعاملين الذين لهم صلة بالموضوع ويختار محافظ الاقليم رئيس اللجنة .

ثانياً - التقسيم الموضوعي :

في الامكان تقسيم اللجان في ضوء وظائفها ، أو سلطاتها ، أو قراراتها ، كما يلي :

١ - اللجان من حيث وظائفها :

اللجان إما أن تكون إدارية أو فنية ، أو تنفيذية ، أو تنظيمية أو شبه قضائية .

أ (اللجان الادارية والفنية :

تقوم هذه اللجان — كما لاحظنا من النماذج السابقة — بإعداد ودراسة الموضوعات التي تُعرض فيما بعد على المجلس البلدي أو المحلي ، أو بالاشرف على نشاطات إدارية ، أو فنية ، وغالبية اللجان تندرج تحت هذا النطاق .

ب (اللجان التنفيذية :

تعتبر اللجان في هذه الحالة بمثابة جهاز يُنفذ القرارات الصادرة من المجلس البلدي . فهل اللجان المحلية تصلح للوظيفة التنفيذية ؟ هذا ما سوف أعالجه في موضوع تقييم اللجان .

ج (اللجان التنظيمية :

وهي اللجان المتخصصة بأنواع محددة من التنظيم ، ومثال ذلك لجنة التخطيط الاقليمي أو لجنة تنظيم المستوطنات البشرية أو لجنة دراسة المشاريع المتعلقة بتنمية المدينة وتطويرها ، وسبل تمويل هذه المشاريع وتنفيذها .

د (اللجان شبه القضائية :

وهي لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، كـلجان تقدير الأملاك الخاصة المستملكة للصالح العام . ومثال ذلك أيضاً ، ان مجلس القرية في قانون إدارة القرى الأردني رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ م تأليف لجنة بما لا تقل عن ثلاثة من أعضائه وذلك للقيام ، عن طريق التحكيم ، بتسوية الأمور المختلف عليها بين عشائر تقيم عادة في القرية فيما يتعلق بأية مسألة من المسائل ، ويكون القرار الذي تصدره اللجنة خطأً ولا يكون نافذ المفعول إلا بموافقة المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء وبصبح بعد التصديق عليه مُلزماً لجميع الفرقاء في الخلاف ، ويمكن تنفيذه كما لو كان حكماً صادراً من محكمة صلح ذات اختصاص في تلك المنطقة ، غير قابل

(١) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، مرجع سابق ، ص ١٣٦ .

(٢) عبد الوهاب السيد شكري : العلاقات بين السلطات المحلية ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (رقم ١٧٠) القاهرة (بدون تاريخ) ص ٢٨ .

(٣) أنظر : D.J. BEATTIE, LL.M., Hart's Introduction to the Law of Local Government and administration, 3ed., by D.J. London : London Buter Worthe and co. 1940, p. 54.

للاستئناف . كما يحق لأحد هؤلاء الموظفين تفويض لجنة تتألف من عدة أفراد بالتحكيم في أية مسألة مختلف عليها تنشأ بين القرى أو أقسام من القرى أو بين أفراد يقيمون عادة بنفس القرية أو قرى مختلفة . ويجب أن يوافق على التحكيم كل من متصرف اللواء وجميع الفرقاء على إحالة التزام للتحكيم ، وصنفت بيان خطي بالمسائل المختلف عليها ووقع على البيان جميع الفرقاء في الخلاف والموظف الإداري (المادتان ١٨ و ١٩) .

٢ — اللجان من حيث سلطاتها :

يمكن تقسيم هذه اللجان بصفة رئيسية إلى قسمين :

١ — لجان ذات سلطة مقيّدة :

وهي اللجان التي تتأكد من توافر الشروط القانونية في طلب أو حالة معينة ، ثم تصدر قراراً بتأييد الطلب وأداء الخدمة أو تحجب تأييدها إذا ما ارتأت عدم توافر المقومات القانونية .

٢ — لجان ذات سلطة تقديرية :

« ويؤثر بعضهم طريقة اللجان في حالة ممارسة سلطات تقديرية واسعة ، من شأنها أن تمس المصالح الخاصة الخيرية للجمهور ، لأن التعسف أو الاستبداد ، أكثر احتمالاً من الفرد عنه من لجنة »^(١) .

ومن هذا يتبين بوضوح ، أن القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيّدة ، فإن سلطة الإدارة الفردية أنسب لها ، لأن الأمر لا يعدو التحقق من توافر الأوضاع والشروط المبينة في القانون ، وتعسف هذه السلطة في حالة القرار الصادر بناءً على اختصاص مقيّد ، أضيق نطاقاً ، وأقل ظهوراً ، كقاعدة عامة .

أما في حالة السلطة التقديرية ، حيث تتمتع الإدارة بسلطة واسعة تستوثق من تحقق مصلحة عامة في قراراتها في نطاق متشعب ومتنوع

الجوانب ، فإن أسلوب اللجنة أنسب حالاً ، وذلك كضمانة قانونية للأفراد من تعسف الإدارة في حالة استخدامها لسلطاتها التقديرية .

٣ — اللجان من حيث طبيعة قراراتها :

يمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين :

١ — لجان تملك إصدار قرار نهائي : وهي اللجنة المختصة قانوناً بإصدار قرارات ملزمة ، لا تحتاج إلى تصديق جهة أخرى ، وإنما نفاذها يسري بدءاً من تاريخ صدور القرار .

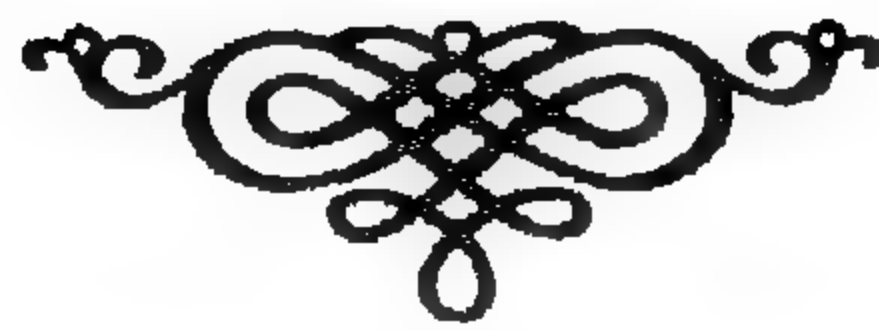
٢ — لجان لا تملك إلا إصدار القرار الاستشاري : وهذه اللجان ذات صفة استشارية إذ لا تملك إصدار قرارات نهائية ، وكل ما تملك إصدار توصيات أو اقتراحات وهي قرارات غير ملزمة ، يستطيع المجلس البلدي :

— الأخذ بها كما هي ، وتصبح كأنها صادرة منه بصفة أصلية .

— تعديلها بالزيادة أو النقصان .

— رفضها ، دون إبداء الأسباب . فلديه سلطة تقديرية كاملة في تبني اقتراحات اللجنة الاستشارية ، أو الاعتراض عنها دون إبداء الأسباب الموجبة لموقفه ، ذلك لأنه الجهة المسؤولة عن القرار الذي سيصدره فيما بعد .

ويلاحظ في النظام البريطاني أن المهمة المنوطة باللجان هي اتخاذ أو اقتراح قرارات تُرفع للمجلس ، أو كلاهما ، وللمجلس سلطة إعطاء اللجان حق إصدار القرارات نيابة عنه ، باستثناء القرارات المتعلقة بجمع النقود^(٢) .



(١) د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في الإدارة العامة ، دار الفكر العربي القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٧٦ .

2. S.A. Smith, op. cit., p. 397.

الموضوع الرابع

سلطات اللجان المحلية

— السلطات الادارية	— السلطات الاستشارية
— السلطات المفوضة	— السلطات التنفيذية

ماهية السلطات :

سلطات اللجان هي اختصاصاتها وصلاحياتها ووظائفها التي تملك ممارستها بنص القانون الذي يبين تشكيلات واختصاصات المجالس المحلية ، أو وفقاً للتفويض المخول لها بشأن أعمالها من قبل سلطة مختصة .
وتمارس السلطات طبقاً للأوضاع والأشكال القانونية ، وتهدف إلى تحقيق أغراض الصالح الاجتماعي العام .

القواعد القانونية والادارية للاختصاص :

يمكن وضع قواعد مستمدة من القانون أو مستوحاة من العمل الاداري ، كما يلي :

— القاعدة الأولى : تتحدد طبيعة اختصاصات اللجنة من تسميتها ، فاللجنة المالية لا تُبْتُ إلا بالشؤون المالية ، واللجنة القانونية تنظر بالقضايا القانونية فحسب ، تطبيقاً أو تفسيراً للقواعد القانونية الآمرة، وهكذا .

— القاعدة الثانية : ان اللجان التابعة للمجلس المحلي ، لا تملك اختصاصات إلا تلك الواردة ضمن الاختصاصات المنصوص عليها بقانون أو نظام المجلس المذكور . فلا يجوز للحكومة المركزية تفويض لجنة محلية تابعة للمجلس البلدي وإناطة اختصاصات جديدة لم يرد ذكرها في الأنظمة أو التشريعات المنظمة لاختصاصات وصلاحيات المجلس البلدي أو المحلي أو الادارة المحلية وإنما يتعين على الحكومة المركزية — قانوناً — في هذه الحالة ، نقل السلطة أو تفويضها للمجلس البلدي : السلطة الأم .

— القاعدة الثالثة : لا يجوز للمجلس البلدي أن يفوض كامل اختصاصاته للجان التابعة له ، وإنما يجري التفويض الجزئي ، فيما إذا كانت هذه اللجان تقوم بإصدار قرارات إدارية نهائية .

إذن التفويض الكامل غير جائز قانوناً ، فالأصل لا يملك تفويض التابع له أو المرؤس إلا سلطات محددة ، تعتبر جزءاً من كامل سلطات المجلس أو الرئيس الاداري ، وعكس ذلك يعني عدم وجود مبرر لوجود المجلس البلدي فيما إذا فوض كامل سلطاته وصلاحياته .

— القاعدة الرابعة : مهما يكن من أمر ، فإن الناحية التنظيمية لعمل اللجان ، تقتضي صياغة سلطات اللجان صياغة سليمة لا لبس فيها ولا إبهام ، وبعبارة أخرى تحديد هذه السلطات بحيث تقوم اللجنة بتسيير شئونها والقيام بأعمالها بطريقة واضحة . أما النصوص المنظمة لوظائف وصلاحيات اللجان ، ذات الطابع الغامض ، أو النصوص الناقصة ، فمن شأنها إعاقة سير هذه اللجان المشوبة بعض قواعدها بمثل هذه المثالب .

— القاعدة الخامسة : لا يملك رئيس اللجنة أو عضو منها ، تسيير شئونها أو القيام بأعمالها أو إصدار قرار من اختصاصها بمعزل عن بقية أعضاء اللجنة . ففكرة اللجنة هي فكرة العمل الجماعي ، ولا يجوز التفويض — كقاعدة عامة — في هذا الشأن ، بمعنى أن الأعضاء لا يملكون تفويض رئيس اللجنة القيام بعملهم نيابة عنهم ، ولكن قد يحدث أن يقوم رئيس اللجنة أو عضو فيها بعمل من أعمالها ثم يصدق البقية على عمله ، إذا كانت طبيعة العمل تقتضي ذلك ، ومثال ذلك ، عضو لجنة المشتريات الذي يقوم بشراء بعض المواد العادية ، ثم يوقع الرئيس وكل أعضاء اللجنة على قرار الشراء ، وهذه مسألة تنظيمية .

وفيما يلي الأنواع المختلفة لصلاحيات واختصاصات وسلطات ووظائف اللجان المحلية :

أولاً : السلطات الادارية :

تقوم اللجان المحلية بإدارة نشاطات إدارية ، أو بسط الرقابة على نشاطات من هذا القبيل . ففي النظام السوفيتي « تختص اللجان الدائمة بـ :

- ١ — الزراعة والتعليم والصحة والميزانية والاسكان .. الخ .
 - ٢ — التأكد من تنفيذ برامج الخطة الاقتصادية ، ومباشرة الرقابة والإشراف على الهيئات الخاصة لها .
- كما تقوم بالتفتيش على مشروعات الإنتاج والخدمات وتقديم تقاريرها إلى السوفييت (المجلس) الأعلى .
- ٣ — العمل على توطيد الروابط بين المواطنين وهيئات السلطة المحلية ، حيث تعتبر كل لجنة دائمة همزة الوصل بين المجلس المحلي التابعة له ، وبين الأجهزة التنفيذية في النطاق المحلي من جهة وبين الجمهور من جهة أخرى .

وعموماً فإن العمل الذي تقوم به اللجان يختلف بحسب نوعها ، فاللجان الدائمة للصناعة تقوم بدراسة وسائل النهوض بالصناعة المحلية ووسائل تحقيق زيادة الانتاج ، وتحسين جودته ، وخفض تكلفته ، وتشجيع تأسيس صناعات جزئية ، وتوجيه العمل السياسي داخل الوحدات الصناعية ، وهكذا فيما يتعلق باللجان الدائمة للزراعة واللجان الدائمة للتعليم .. الخ «^(١) .

ثانياً — السلطات المفوضة :

وهي سلطات كانت في الأصل من اختصاص المجلس المحلي أو البلدي إلا أن توسيع نطاق عمل اللجان المحلية ، وتنشيطها ، ولضرورات مستمدة من مبادئ التنظيم الإداري ، فإن الحاجة أملت اناطة اختصاصات محدودة بهذه اللجان . ذلك أن اللجان تستمد اختصاصاتها من المجلس المحلي الذي يملك وحده الصلاحيات والاختصاصات القانونية لمباشرة الأعمال العامة الداخلة في دائرة سلطاته طبقاً للتشريعات الإدارية المنظمة لشئون الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ، من هنا للمجلس أن يفوض في بعض الحالات ، أي لجنة من لجانه ، في أن يتخذ قراراً في موضوع معين ، ومع ذلك فإن هناك موضوعات تظل دائماً من حق المجلس وحده ، ولا يستطيع التنازل عنها بأسلوب التفويض القانوني — كما سنرى فيما بعد .

أحكام تفويض اللجان في النظام البريطاني :

إن قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٣٣ أذن بتفويض اللجان كل السلطات ما عدا سك النقود أو جباية الضرائب ، هذه التحفظات تؤكد السيطرة المالية الحازمة للمجلس ، ولكن هناك أعمال كثيرة تستطيع

اللجنة أداؤها دون استشارة المجلس إذا ما فوضت السلطة المناسبة إذ أن درجة التفويض مختلفة ، حيث تبدو أعظم في السلطات الواسعة التي تتضمن صلاحيات كثيرة . إن تفويض اللجان يؤدي إلى إبعاد سيطرة المجلس كما أن التفويض يؤدي إلى سرية لها مبرر ، ذلك أن الذبوع المفرط يمكن تحديده ، وهناك التذمر الناتج عن اتخاذ القرارات السرية دون علم الجمهور ، إن من الممكن التغلب على العقبات بواسطة نظام رفع التقارير للمجلس .

وكما أن قرارات وآراء المجلس غير ممنوع الاطلاع عليها من قبل الصحافة إلا أن هذا لا يعني أن أي تفصيل يجب أن ينشر لأن ذلك يطل عدة مزايا للتفويض ، بيد أن تقريراً واضحاً وكاملاً عن القرارات وإشارة إلى المناقشات الرئيسية والاعتبارات السائدة ، يعتبر شيئاً ضرورياً^(٢) .

وبالنسبة لمجلس إدارة مدينة « لندن الكبرى » ، فإن ثمة قرارات لا تفوض اللجان بإصدارها ، ومن هذه القرارات ، ما يتعلق بالاقتراض ، وفرض الرسوم ، ذلك أن هذه القرارات وغيرها من القرارات الرئيسية تظل من اختصاص المجلس ككل^(٣) .

ثالثاً : (السلطات الاستشارية) :

من الوظائف الرئيسية للجان ، تقديم النصيحة والمشورة للمجلس المحلي ، وبالتالي ، فإن قرارها يكون على شكل توصية ، واقتراح وهو قرار غير ملزم للجهة التي تستشير اللجنة بصدد موضوع معين .

ويُفترض في المجلس قبل انعقاد جلسته ، أن يحيل القضايا المهمة للجان تابعة له ، مختصة ، وذلك لدراسة الموضوع ، وبيان جوانبه ، وما ترتأى اللجنة من حل أو بديل . فإذا انعقد المجلس في جلسة قانونية ، يتمكن من إصدار قرار مناسب ، بعد أن يطلع على رأي اللجنة التي مختصة الموضوع وأشعبته دراسة واستقصاء . وقد أشار تقرير لجنة مود Maud في شأن إصلاح الحكم المحلي الصادر سنة ١٩٦٧ في مدينة « لندن الكبرى » ، إلى أن مهام اللجنة الاستشارية يجب أن تنصب على ما يلي :

- ١ — إعداد التوصيات حول الأهداف الرئيسية والوسائل التي يمكن اتباعها لتحقيق الأهداف .
- ٢ — مراجعة مدى تقدم خطط وبرامج الخدمات التي تختص بها ، بينما يتولى مجلس الإدارة مراجعة خدمات ووظائف مجلس المدينة ككل .
- ٣ — أن تتولى اللجان استشعار رغبات المواطنين وأفكارهم ورفع ملاحظاتها إلى الإدارات المعنية وإلى مجلس الإدارة إذا لزم الأمر^(٤) .

(١) يوسف الحسن : مرجع سابق ، ص ١٤١ ، وما بعدها . و Chikvadze, p. op. cit., p. 140.

2. Geoffrey Drain, op. cit., p. 50.

(٣) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٤٣ .

(٤) المرجع السابق ، ص ٤٠ .

رابعاً : (السلطات التنفيذية) :

اللجان التنفيذية : هي اللجان التي تقوم بالوظيفة التنفيذية التي تلي وظيفة اتخاذ القرار الإداري .

وأبرز مثال لهذه اللجان ، ما هو معمول به في النظام الإداري السوفيتي إذ تباشر اللجان التنفيذية المهام التي يعهد إليها السوفييت (المجلس) الأعلى بإدارتها ، وتشمل كافة الأمور المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والإدارية والخدمات . وتتم مباشرة هذه المهام بواسطة ما تديره من إدارات تنفيذية ، مثل إدارة الصحة العامة ، وإدارة التعليم ، والإدارة المالية ، وإدارة التجارة ، الخ .

وتمارس هذه اللجان أيضاً مهمة توجيه النشاط الثقافي والسياسي والاقتصادي في ضوء قرارات المجلس المختصة ، وأجهزة السلطة العليا ، كما

تعمل على تنسيق وتوجيه الأجهزة التابعة لها ، وتقوم أيضاً بوضع مشروع الخطة الاقتصادية للمجتمع المحلي في حدود تعليمات الحزب والدولة .

وعلى مستوى الاقليم ، فإن السوفييتات (المجالس) المحلية تقوم بتشكيل (إدارات) تخضع لإشراف اللجان التنفيذية ، على أن تتبع كل إدارة الإدارة المختصة ، أما بالنسبة للمراكز والمدن ، فإن السوفييتات المحلية تقوم بإنشاء عدد من الإدارات وفق احتياجات كل منطقة ، أما القرى التي ليس بها لجان فإن ممارسة العمل تتم بواسطة رئيس القرية ونائبه والسكرتير . وبذلك فإن اللجنة التنفيذية عن طريق الإدارات التابعة لها تقوم بمهام وخدمات متنوعة في شتى المجالات ^(١) .

الموضوع الخامس

تقييم نظام اللجان المحلية

— تقييم اللجان بصفة خاصة

١ — تقييم اللجان المؤقتة

٢ — تقييم اللجان التنفيذية .

— تقييم اللجان بصفة عامة .

١ — مزايا نظام اللجان

٢ — مثالب نظام اللجان .

تقييم نظام اللجان :

بعد عرض سائر الموضوعات والجوانب المتعلقة بلجان المجلس المحلي يقتضي الأمر تقييماً دقيقاً لهذا النظام ، أي تحديد محاسن ومساويء نظام اللجان المحلية .

وبسبب الالتزام بالضرورة العلمية ومراعاة المنهجية الموضوعية ، فإن هذا التقييم سينصب باديء ذي بدء على هذه اللجان بشكل عام ، ثم بعدئذٍ تقييم بعض لجان استسيغ الأخذ بها ، أو ثارت حولها بعض الاعتراضات المنطقية .

أولاً — تقييم اللجان بصفة عامة :

انقسم الفرقاء الذين تناولوا نظام اللجان بصفة عامة إلى ثلاثة أقسام ، أحدهم أشاد بالمزايا التي يوفرها هذا النظام ، وآخرون أشاروا للعيوب التي تشوبه ، وثمة فريق التزم النظرة الموضوعية ، فذكر المحاسن والمثالب في آن واحد . وفيما يلي بيان ذلك :

أ — مزايا نظام اللجان :

هناك عدة مزايا لوجود اللجان في التنظيمات الادارية ، يمكن حصر أهمها ، فيما يلي :

١ — التنسيق ^(٢) :

إن وظائف المجلس البلدي متنوعة ، كما أن الإدارات التابعة له متعددة الاختصاص ، لذلك فإن تأليف لجنة من المسؤولين في هذه الإدارات المتنوعة يفضي إلى التنسيق بين أعمالهم ، بحيث يتعرف كل مسئول على الوضع العام للمجلس البلدي ، فتصدر القرارات بعد التعرف على مواقف ووجهات نظر أعضاء اللجنة الذين يمثلون الإدارات المختصة في المجتمع المحلي ، فتصبح اللجنة في هذه الحالة أداة لتنسيق أعمال المجلس البلدي .

ومن هذا يتبين أن اللجان تعتبر من أدوات التنسيق الفعالة في الإدارة العامة في الأمور المشتركة التي تؤثر في عدد من الوحدات أو الأقسام الادارية . إن وجود ممثلين لهذه الوحدات في لجنة واحدة يؤدي إلى تنسيق

(١) يوسف الحسن ، مرجع سابق ، ص ١٤٠ ، وما بعدها ، و : Chikvadze p. op. cit., p. 141

(٢) أنظر بالتفصيل : د. علي عبد المجيد عبده : اللجان في التنظيمات الادارية ، دورها وكيفية رفع كفاءتها : منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (كتاب رقم ١٩) القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤ .

الجهود وتكامل الخطط والبرامج وتقادي التكرار والتضارب الذي ينشأ بين الوحدات المختلفة في مرحلة التخطيط أو التنفيذ^(١).

٢ — الرأي الجماعي :

قرارات اللجنة مبنية على عدة آراء ، وهي أعضائها ، وكون الرأي جماعياً يكون مقبولاً من الجهة الرئاسية ، كما أن من مزايا هذه اللجنة أن هناك احتمالاً لقبول قرارها على أساس أنه قرار معقول وعادل إذا علمت الأطراف الصادر القرار بحقها ان هذا القرار يمثل الرأي الجماعي لعدد من المسؤولين المختصين ، ومعنى هذا أن مثل هذه اللجنة تضمن للقرارات سلامتها ، وقبولها إلى حد كبير^(٢).

كذلك ، فإن من مزايا نظام اللجنة ، تلافي المحرفات الفرد ، فكثيراً ما تستخدم اللجان لتلافي احتمال انفراد شخص واحد باتخاذ القرار مما ينجم عنه تسلط أو انحراف الفرد أو سوء استخدام السلطة مثل لجنة المشتريات أو لجنة تعيين وترقية الموظفين .

ومن جهة أخرى ، فإن اللجنة عبارة عن تمثيل جميع الجهات أو الفئات المعنية ، فعندما يواجه الرئيس أو المدير مشكلة صعبة تتضارب بشأنها المصالح وتختلف وجهات النظر ، فإن الفريق السليم لمواجهة هذا الوضع يتطلب تمثيل كافة المصالح والآراء والمتعارضة وذلك بتشكيل لجنة ، وضم ممثلين عن هذه المصالح إلى عضويتها .

٣ — التعاون في تنفيذ الخطة :

من الأغراض الشائعة للجان ، تحقيق التعاون بين الأعضاء وتنفيذ أي برنامج . والسبب في تكوين بعض اللجان بدلاً من تكليف أعضائها فردياً هو أساساً سبب نفسي ، فالناس يحبون أن يشعروا أن لديهم — على الأقل — قصد الاشتراك في تخطيط البرنامج ، كما أن الشعور بالسعادة والترابط الذي غالباً ما تنميه اجتماعات اللجان قد يساعد على رفع الروح المعنوية .

٤ — تدريب الأعضاء :

تستخدم اللجان أيضاً كأداة فعالة لتدريب الأعضاء سواء كانوا من المديرين أو العاملين ، فمثلاً ، ان المديرين باشتراكهم في اللجان يلمون بالأهداف الرئيسية للمشروع وبالطرق السليمة لتحقيقها ، فهم يستطيعون أن يتعلموا كيف تظهر المشاكل ، وأن يعرضوا وجهة نظر الإدارات والأقسام الأخرى المتعددة ، في معالجة مثل هذه المشاكل ، وعلى العموم فإن التدريب يعتبر فائدة ثانوية بالنسبة للجان ، حيث أن من النادر عملياً تكوين لجنة أساساً لتدريب أعضائها .

٥ — حينما يراد البحث عن سياسة معينة في حالات خاصة ، فإن المجال الطبيعي لذلك هو الدراسة التي تقوم بها اللجان^(٣).

إن التنوع في خبرات أعضاء اللجنة وتباين طرق تفكيرهم يؤدي إلى التعمق في البحث وإلى طرح عدة وجهات نظر مما يجعل الرأي الذي تصل إليه اللجنة أقرب إلى الصواب من رأي واحد في الغالب^(٤).

٦ — اللجان هي أفضل الوسائل في الحالات التالية :

أ () التحقيق للكشف عن خلل في الجهاز الإداري أو بقصد التوصل إلى تنظيم أفضل .

ب () وضع قواعد تنظيمية عامة ، لأن تلك القواعد تحتاج إلى بحث هادئ ومواجهة الظروف مما توفره اللجان بتشكيلها الخاص^(٥).

ج () حالة استخدام السلطات التقديرية الواسعة ، وقد سبق بيانها .

د () حالة استخدام السلطة التأديبية ، وتوقيع الجزاءات ، وهي حالة اللجان شبه القضائية .

٧ — حماية رجل الإدارة :

وأخيراً — وليس آخراً — فإن طريقة اللجان كفيلة بحماية رجل الإدارة في مواجهة الضغط الخارجي ، والذي كثيراً ما يتعرض له لاختلاف الأسباب .

ب — مثالب نظام اللجان :

ليست اللجان نظاماً مثالياً متكاملًا ، وإنما يشوبه بعض العيوب التي تبرر للبعض فتور الحماس إزاءه ، وجدير بالذكر أن معظم المثالب ينشأ من أسلوب العمل ، أو طريقة التطبيق ، ومهما يكن من أمر هذه العيوب فهي لا تنال من قيمة هذا النظام الضروري ، وفيما يلي أهم المثالب التي قبلت بشأن نظام اللجان :

١ — صعوبة انعقاد اللجنة :

إن اللجان لها أدوار اجتماعات محددة ، ولا يصح انعقادها إلا إذا حضر أغلب أعضائها ، وكثيراً ما تعمل اللجنة بحوالي نصف أعضائها ، مما يجعل قراراتها غير معبرة عن رأي الأغلبية المطلقة^(٦).

وترجع صعوبة انعقاد اللجان إلى عدة أسباب أهمها عدم إمكان دعوة الأعضاء إلى الاجتماع إلا بعد اتخاذ إجراءات شكلية عديدة ، في مقدمتها ، إعداد جدول الأعمال وإطلاع الأعضاء عليه وإخطارهم بمواعيد الجلسات

(١) د. يحيى الحسن : التنظيم الإداري ، بحث غير منشور ، عمان ١٩٨٢ ، ص ٨ .

(٢) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٥ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ص ٧٦ .

(٤) د. يحيى الحسن : مرجع سابق ، ص ٧ .

(٥) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٦ .

(٦) د. سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٧٤ .

المحددة قبل عقدها بمدة كافية ، هذا بالإضافة إلى تخلف كثير من الأعضاء عن حضور الجلسات ، الأمر الذي يؤدي إلى تأجيلها وإعادة الإجراءات اللازمة لعقدها .^(١)

٢ - بطء أعمال اللجان :

إن اللجنة غالباً ما تبطيء في الوصول إلى قرار بخصوص المشكلة المعروضة عليها^(٢) ، وفي جميع الحالات ، فقد ثبت بالتجربة بطء اللجان في العمل^(٣) . ويعود بطء العمل إلى أنه كثيراً ما تضيع اللجان وقتاً طويلاً في المناقشات البيزنطية التي يهدف الأعضاء من ورائها إثبات وجودهم وقد يؤدي ذلك إلى خلق الاحتكاك بينهم .

٣ - قلة الانجاز :

وبعض اللجان معروفة بقلة انجازها ، ويرجع ذلك إلى تعدد الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة التداول والتقرير ، ومن هذه الشروط على سبيل المثال ، عدم إمكان مناقشة المسائل التي لم ترد في جداول الأعمال إلا إذا توافر فيها عنصر الأهمية أو الاستعجال ووافق على ذلك عدد معين من الأعضاء .

٤ - فقدان الاحساس بالمسؤولية :

ضعف الاحساس بالمسؤولية من جانب أعضاء اللجان بسبب عدم نسبة أعمالها إلى عضو معين بالذات ، وهو الأمر الذي قد يدفعهم إلى التواكل وإضاعة الوقت في جدال وحوار يثير كثيراً من الخلافات والاشكالات^(٤) . إذ لما كان الرأي في نهاية الأمر ينسب إلى اللجنة فإن ذلك يشجع على عدم الاحساس بالمسؤولية بين الأعضاء ، ويدفعهم إلى التواكل واعتماد كل عضو على الآخرين .

وقد تقع اللجان في خطأ كبير هو عدم تحديد مسؤولية أعضائها واتاحة الفرصة للأعضاء كي يتصلوا من قرارات اللجنة لسبب أو آخر ، حتى إذا ظهر فيما بعد أن أحد القرارات كان غير حكيم بدأ أعضاء اللجنة واحداً بعد الآخر يتصلون منه ، ويدعي كل عضو أنه لم يكن معضداً لهذا القرار وإنما كان مساهماً لرأي الأغلبية وأنه اعتمد أساساً على كلمة المجموعة ورأيها ، والنتيجة أنه من غير الممكن اعتبار شخص معين مسؤولاً عن القرار الخاطيء^(٥) .

٥ - الحل الوسط :

إذ أن اللجنة قد لا تصل إلى حل حقيقي للمشكلة المعروضة عليها ، ونتيجة للمناقشات البيزنطية التي قد تتعرض لها ، لاختلاف الأعضاء في الرأي ورغبة في إصدار قرار جماعي أو نتيجة لتضييع الوقت في مناقشة التوافه من الموضوعات حتى إذا عرضت عليها الموضوعات المهمة لم يتسع وقتها لمناقشتها وفحصها فحسباً دقيقاً للوصول إلى حل حقيقي لها . وعلى ذلك فإن اللجنة قد تخرج من مناقشتها بحل وسط لا يسمن ولا يغني من جوع . وغالباً ما يكون ذلك مُسَكِّناً للمشكلة لفترة من الوقت لا تلبث أن تعاود الظهور من جديد .

٦ - قتل الموضوع أو عدم الوصول إلى قرار :

في العديد من الحالات فإن اجتماعات اللجان تطول أكثر من اللازم وتتباين وجهات النظر بشكل حاد ، ويزداد التنافر بين الأعضاء ، إلى أن يموت الموضوع ، دون أن يكون هناك شخص واحد مسئول عن عدم الوصول إلى قرار^(٦) .

٧ - تأثر الأعضاء بشخصية الرئيس :

يلاحظ في كثير من اللجان أنها تتأثر بشخصية رئيسها ، بحيث تنساق إلى تأييد رأيه ، فيخرج الرأي على أنه رأي اللجنة ، وهو في حقيقة الأمر رأي الرئيس أو رأي القلة المرموقة من أعضائها .

٨ - اشغال الأعضاء الموظفين عن مهامهم الأصلية :

نظراً لاشتراك كبار المسؤولين الإداريين في عدد كبير من اللجان فإن عملهم فيها يشغلهم عن واجباتهم الأصلية ، وكثيراً ما يكون حضورهم في اللجان صورياً^(٧) .

٩ - التكاليف الباهظة وقتاً وجهداً ومالاً :

يتطلب عمل اللجان في العادة وقتاً طويلاً ، وقد يقتضي حضور بعض الأعضاء من مسافات طويلة ، هذا بالإضافة إلى ضرورة توفر غرفة اجتماعات مناسبة ، وتكاليف المهمات واللوازم وبدلات حضور الجلسات للأعضاء ونفقات خدمات السكرتارية والمراسلين وغيرها .

وبما لا شك فيه أن اللجان وسيلة غالية نسبياً للوصول إلى قرار ، فمثلاً إذا دام اجتماع لجنة مكونة من ستة أعضاء من الساعة العاشرة حتى الساعة الحادية عشرة والثلاث ، فإن الوقت يعادل عدد الساعات التي يشغلها الفرد طول يوم كامل (٨ ساعات) هذا بالإضافة إلى الوقت

(١) د. بكر القباني : الإدارة العامة ، الجزء الثاني (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٨) ص ١٢٥ .

(٢) د. علي عبد المجيد عيده : مرجع سابق ، ص ٦ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٤ .

(٤) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٦ .

(٥) د. علي عبد المجيد عيده : مرجع سابق ، ص ٧ .

(٦) د. يحيى الحسن : مرجع سابق ، ص ٨ .

(٧) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٧٤ ، وما بعدها .

الذي تستغرقه عمليات التحضير وطلب البيانات أثناء الاجتماع وغير ذلك ، وكلما زاد عدد أعضاء اللجنة ، كلما تعددت الآراء ووجهات النظر التي يجب سماعها ومناقشتها ثم صياغتها في قالب قرار نهائي .

ومن جهة أخرى ، قد تميل اللجنة إلى إطالة المدة اللازمة لانجاز المهام الموكلة إليها وذلك بغية تضخيم المكافآت المالية التي تحصل عليها مقابل حضور الجلسات الأمر الذي دعا ، بعض الكتاب إلى وصف اللجان بأنها وحدات باهظة التكاليف ^(١) .

وقد أكدت لجنة مود Maud في تقريرها الصادر سنة ١٩٦٧ بشأن هذا العيب بالنسبة للجان مجلس مدينة « لندن الكبرى » ، وذهبت إلى ارتفاع تكلفة معظم اللجان ، ويرجع ذلك لتوسع السلطات المحلية في استحداث اللجان وتشكيل الأخيرة لجائاً فرعية ، مما أدى إلى إهدار الكثير من الوقت والجهد والأوراق ^(٢) .

وقد أبرز أغلب الكتاب مساويء اللجان بطريقة ساخرة ، فمنهم من يقول « إن أحسن اللجان واسرعها في انجاز الأعمال هي اللجنة التي تتكون من ثلاثة ، أحدهم مريض والآخر في إجازة » ^(٣) . ومنهم من يقول « إن أفضل اللجان هي اللجان التي تتكون من فرد واحد » .

ثانياً - تقييم اللجان بصفة خاصة :

استعرضت آراء الكتاب الذين يبنون محاسن ومساويء نظام اللجان المحلية بشكل عام . بيد أن بعض اللجان نالت قدحاً أكثر من غيرها ، وفيما يلي بيان ذلك :

١ - تقييم اللجان المؤقتة :

مزاياها :

يمكن تبيان عدة محاسن لهذه اللجان ، كما يلي :

(أ) إنها غير مكلفة ، أي اقتصادية ، فكلما استدعت الحاجة للنظر بموضوع معين من قبل عدة موظفين ، حُصر على تأليف لجنة في هذا الخصوص ، بينما اللجنة الدائمة تتناول بدلات (مخصصات) عن عملها سواء عقدت اجتماعات لها إذا كانت المكافآت نظير اجتماعات محددة ، أو أنها تبتدع الحجج لعقد الاجتماعات لغرض استئناف استلام البدلات .

(ب) أنها سريعة في اجراءاتها : إذ انها ترغب بإصدار التوصية أو القرار اللازم ثم عودة أعضائها إلى مهامهم الأصلية بأقرب وقت ممكن

(ج) انها تتيح مجال تبادل الخبرة والاستشارات والمعلومات بين أكبر مجموعة من الموظفين ، إذ يفترض حرص قيادة المجلس البلدي على اشراك أكبر عدد ممكن من الموظفين في عضوية هذه اللجان ومن ثم ، تزيد من اهتمام الموظفين بالشئون المحلية والبلدية ، وتنمية شعور الانتماء عندهم إلى المنظمة البلدية .

(د) إن تنوع المشكلات يتيح مجال تنوع تشكيل اللجان من الكفاءات المناسبة ، بينما وجود لجنة واحدة دائمة أو عدة لجان يلزمها النظر بالمشكلات القائمة مهما كانت مستجدة أو ليس لديها العلم والخبرة الكافيين لوضع أنجع الحلول لها .

(هـ) إن فكرة تأليف اللجنة ، تحمل رئيس المجلس البلدي على مراجعة توصياته أو آرائه أو قراراته قبل عرضها على اللجنة التي يزعم تأليفها ، أي أن فكرة اللجنة تحت الرئيس على تدقيق قراراته قبل اصدارها .

مثالها :

رغم مزايا اللجان المؤقتة ، إلا أنها لا تخلو من عيوب قد تكون جسيمة أحياناً . وقبل تعداد أهم المثالب التي تشوب النظام الخاص باللجان المؤقتة ، أود الافصاح عن أن معظم هذه العيوب سببها سوء استخدام هذا النظام وليست مساويء قائمة في جوهره ، وفيما يلي شرح لأبرز عيوب :

(أ) قد يلجأ البعض إلى تكوين اللجان ، وذلك لاتخاذ القرارات المهمة والتي يتهمون من تحمل مسئوليتها ، حتى أنهم إذا أصبحوا في ضيق وحيرة من أمرهم لجأوا إلى مثل هذه اللجان لكي تحمل عنهم العبء والمسئولية .

(ب) يلجأ البعض الآخر ، إلى تكوين اللجان لدراسة المشروعات والأفكار التي يرغبون في قتلها والقضاء عليها في مهدها ، وكَم من مرة سمعنا بعض المسؤولين والمديرين يقولون : « إذا أردت أن تميم مشروعاً فكون له لجنة لدراسته » ، ولذلك يمكن أن يقال أن تكوين اللجان وتحديد اختصاصها ليس بالأمر الهين ، مما يستلزم العناية عند تكوين اللجان وتكييفها في الجهاز التنظيمي ^(٤) .

٢ - تقييم اللجان التنفيذية :

عارض معظم الاداريين والباحثين فكرة اللجان التنفيذية ، وذهب البعض إلى التأكيد على اقتصار عمل اللجان على المهام الاستشارية لا التنفيذية ، تأسيساً على ضعف اللجان التنفيذية ^(٥) .

(١) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٦ .

(٢) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٣٨ .

(٣) ولا شك أن هذا القول ينطوي على سخريه ولكن ليس له أساس من الحقيقة ، وذلك لأن عدم حصول النصاب القانوني في جلسة اللجنة لا يضي على قرارها الطابع الجماعي (أو القانوني) إذ ليس من حق رئيس اللجنة أو أي عضو فيها أن يتفرد بإصدار قرار باسم اللجنة ، وإلا شاب القرار عيب في الاجراءات ، أنظر في التمييز بين عيب الشكل وعيب الاجراءات : د. عبد القادر الشيعلي ، الجزء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي ، دراسة مقارنة ، رسالة ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٤١٧ .

(٤) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٣ .

(٥) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : مرجع سابق ، ص ٣٩٧ .

إذ أن من المبادئ الأساسية لعلم التنظيم ، مبدأ عدم تكليف اللجان بالقيام بأعمال الإدارة التنفيذية^(١) . ويكاد كتاب الإدارة العامة يجمعون حول إقرار هذا المبدأ^(٢) .

ويرجع إجماع الكتاب على القول بعدم صلاحية اللجان لمباشرة أعمال الإدارة التنفيذية إلى دوران هذه الأعمال حول تحديد الإجراءات اللازمة لوضع مخططات الإدارة الرئيسية موضع التطبيق ، بالإضافة إلى توجيه ومراقبة أعمال الإدارة الداخلية وهي أعمال تستوجب سرعة الفصل ، كما تستوجب الانجاز وعدم الإرجاء ، وهو ما تعجز اللجان عن تحقيقه بسبب صعوبة انعقادها ، وقلة انجازاتها ، نظراً لتعدد اعضائها ، وكذلك بوصفها هيئات دائمة أو مؤقتة تضم عدة عاملين يقومون بالعمل مجتمعين ومتضامين وهو الأمر الذي يدعو إلى القول بوجوب إسناد الإدارة التنفيذية إلى إداري فرد ، لكونه أقدر من اللجان على إدارة هذه الأعمال^(٣) .

وإن كانت أغلب الإدارات العامة تميل إلى تكليف اللجان للتحضير لأعمال الإدارة التنفيذية^(٤) ، اعتقاداً أنها أقدر على إيجاد الحلول النموذجية بالنسبة لكافة المشكلات الإدارية . ويقترح البعض ، بالنظر لكون اللجان بطبيعتها لا تصلح كأداة للتنفيذ ، الفصل بين عملية اتخاذ القرار ، وهو ما قد يصدر عن لجنة ، وبين عمل التنفيذ لهذه القرارات ، وهو ما يعهد به إلى إداري واحد مسئول^(٥) .

استنتاجات واقتراحات

تبين بوضوح وجلاء من خلال تحليل مسألة اللجان المحلية ، ان ثمة استنتاجات هي من قبيل المبادئ الأساسية ، وهناك اقتراحات تعتبر مساهمة في إعداد نظام أمثل لهذه اللجان .

أولاً — المبادئ الأساسية :

١ — يلاحظ أولاً ، أهمية اللجان من النواحي التنظيمية والإدارية والتنفيذية ، فاللجان (تنظيمياً) : جزء من التنظيم السليم في المنظمة الإدارية .

(إدارياً) : تدير أو تشرف على نشاط إداري ، أو تضع اقتراحات عند استشارتها بمسألة من المسائل المهمة .
(تنفيذياً) : قد تنفذ اللجنة بعض القرارات في بعض النظم ، أو تراقب العمليات التنفيذية في نظم أخرى ، أو يستشيرها المنفذون عند أي خلل في تنفيذ الخطة في نظم الاقتصاد الموجه .

٢ — يمكن ذكر كثير من العيوب للجان المحلية ، إلا أن الحقيقة توضح أن هذه المآل تعود إلى سوء التطبيق لا إلى الأسس المجردة لنظام

اللجان المحلية . وكلما أحسن تطبيق اللجان تطبيقاً سليماً تلافينا العيوب التي تكثر الشكوى في نطاقها .

٣ — بالنظر لاختلاف اللجان من حيث تشكيلاتها أو اختصاصاتها فليس في الامكان وضع أسس ثابتة تصلح لجميع أنواعها ، وكل ما يمكن استنتاجه في هذا الشأن جملة مبادئ عامة ، تبقى أيضاً رهن الاختبار والتجريد ، لأن ما يصلح لنظام لا يصلح لآخر ، ونجاح نظام لجنة محددة لا يعني سريان أسسها أو مبادئها على بقية اللجان .

٤ — إضافة إلى الفكر الإداري للجان المحلية ، الذي يضع لبناته سائر الكتاب البارزين ، فإن الضرورة العملية تحتم الاطلاع الأوسع على تجارب النظم الأجنبية التي أثبتت نجاحها لا لسبب إلا لاعتمادها على أسس علمية لا تعرف ظروف الزمان والمكان فالعلم لا يعرف الحدود أو السدود ، والمبادئ التي يمكن استخلاصها في نطاقه تصلح لسائر البلدان والشعوب ، وذلك لأنها مبادئ مجردة لا تحتوي على وجهات نظر ايدولوجية أو سياسية أو اجتماعية ، ولذلك يتعين الأمر ، الاقبال على التجارب الأخرى ، والافادة منها ، إذا كانت ناجحة لأسباب علمية بحثة وليس لظروف قومية محلية .

ثانياً : نحو نظام أمثل للجان المحلية :

هناك قواعد نموذجية تطرق إليها بعض الباحثين ، لبيان مقومات نجاح اللجان المحلية ، ووسائل رفع كفاءتها ، وفيما يلي أهم ذلك :

١ — عدم الاسراف في إنشاء اللجان : يلاحظ عملاً الاسراف في انشاء اللجان لسبب أو أكثر ، ولهذا نوه « المؤتمر الرابع للمعهد الدولي للعلوم الادارية » المنعقد في « دبلن » سنة ١٩٦٨ بضرورة التريث في انشاء اللجان وعدم الاسراف في هذا الخصوص بحيث لا تنشأ لجنة إلا في حالة الضرورة^(٦) .

٢ — التزام القدر المعقول عند تحديد عدد أعضاء اللجان : إذ أن تجاوز هذا القدر يؤدي إلى تعذر اتفاقهم على رئيس كما يؤدي بغير مبرر إلى زيادة مصروفاتهم المالية الملقاة على عاتق الأجهزة الادارية ، أما إذا قل عدد الأعضاء عن القدر المعقول فإن أعمالهم تأتي قاصرة عن بلوغ الهدف المأمول . وغني عن البيان أن تحديد عدد أعضاء اللجان يعتبر مسألة نسبية يتوقف تقديرها على طبيعة المهام التي تُلقى على عاتق هذه اللجان ، ولا يجوز من ثم وضع حدود قصوى أو دنيا لعدد الأعضاء^(٧) .

(١) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٤ .

(٢) د. محمد فؤاد مهنا : القانون الإداري العربي ، (القاهرة) ، ١٩٦٣ — ١٩٦٤ ، ص ٤٤٠ .

(٣) ل — أرويك — ص ٤٩ و ٧٢ وهو يقول أن للفرد قدرة على الحسم والتفريق وإظهار القدوة الحسنة ، وإبراز الألام الشخصي ، وما تفتقر إليه اللجان نقلاً عن : د. بكر القباني : المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ١٢٤ .

(٤) د. علي عبد المجيد عبده : الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، الجزء الأول ، (القاهرة) ، ١٩٦٤ ، ص ٤٥٢ .

(٥) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، (القاهرة ، دار النهضة العربية) ، ١٩٧٨ ، ص ٤٣ .

(٦) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٦ وما بعدها .

(٧) د. بكر القباني : مرجع سابق ص ١٢٨ وما بعدها .

- ٣ — يجب تعريف وتحديد سلطة اللجنة ومسئولياتها بوضوح ، حيث انه إذا لم يكن لدى اعضاء اللجنة فكرة واضحة عن غرضها والهدف الذي تكونت من أجله ، وعن دائرة الموضوعات والمشاكل التي ستنتظر فيها ، فهناك احتمال كبير لضياغ وقت طويل في مناقشات خارجة عن دائرة أعمالها ، كما أنه من المهم جداً أن تعرف اللجنة ما إذا كانت سلطتها استشارية أم تنفيذية نهائية . فإذا كانت قرارات اللجنة نهائية لا يرجع فيها إلى سلطة أخرى ، يجب أن يكون هناك تحديد لمن تقع عليه مسؤولية التنفيذ ، حيث من العبث عملياً أن تسند مسؤولية تنفيذ أية خطة أو قرار للمجموعة التي تتكون منها اللجنة ^(١) .
- ٤ — ولذلك يجب أن يفهم الأعضاء حقيقة مهمتهم وأن عمل اللجنة لا يقصد به الانتصار لرأي فريق دون فريق ، وإنما يقصد به التوصل إلى أفضل الحلول عن طريق المناقشة وتبادل الرأي ، ولهذا فإن أخطر ما يهدد عمل اللجان ، والمجالس عموماً ، هو محاولة فرض رأي معين عن طريق التكتلات .
- ٥ — حسن اختيار رؤساء اللجان وأعضائها ، وتعيينهم على أساس الصلاحية العلمية والعملية والخلقية . إذ يجب اختيار أعضاء اللجنة بناء على قدرتهم على المساعدة في تحقيق أهدافها ، وعدم اشراك الفرد الواحد في عدد كبير من اللجان حتى تكون مساهمته في أعمالها جدية . ويجب أن يتفرغ العضو نسبياً للجان الدائمة المهمة لا أن يكون لديه عمل يعوقه عن عمله في اللجنة .
- ٦ — كثيراً ما تضيع اللجان وقتاً طويلاً في تجميع الحقائق والبيانات الخاصة بالمشكلة ، ولا شك أنه يمكن القضاء على ذلك بتعيين شخص لخدمة اللجنة وتحضير طلباتها بصفة استشارية ، ويؤدي هذا إلى تلافي العيب الخاص بزيادة التكاليف والبطء في العمل والاجراءات .
- ٧ — يمكن أن يسبق عمل اللجان الدائمة (نسبياً) التي تجتمع دورياً ، بعض الاجراءات البسيطة التي يمكن أن تسهل على اللجنة عملها ، فمثلاً من هذه الاجراءات : (أ) تحضير سابق لجدول الأعمال . (ب) إمداد الأعضاء بالبيانات والحقائق التي تراها الهيئة التحضيرية لازمة . (ج) جمع البيانات والحقائق التي يطلبها الأعضاء قبل الاجتماع ^(٢) .
- ٨ — تبسيط الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة اجتماعات اللجان ومداولاتها وقراراتها مع إيجاب اجتماعها بصفة دورية أو بناءً على طلب القائمين على رئاستها أو المتمتعين بعضويتها .
- ٩ — تنظيم المناقشات داخل اللجان وتقسيم الموضوعات المطروحة إلى أقسام رئيسية توزع على الأعضاء لكي يقوم كل منهم بدراسة قسم معين دراسة كاملة يخرج منها بنتائج محددة ، وذلك منعاً للتكرار والتواكل وتغيير مجرى الحديث .
- ١٠ — تكليف اللجان بتحرير المحاضر التي تثبت تواريخ اجتماعاتها والموضوعات المحالة اليها والمذكرات والآراء والمقترحات التي قدمت إليها ، والمناقشات التي دارت بشأنها ، والقرارات التي قامت بإصدارها مع ايضاح أسباب هذه القرارات وتوقيع رؤساء اللجان وأعضائها عليها بالإضافة إلى توقيعهم على المحاضر السابقة عليها ^(٣) .
- ١١ — يجب ألا تكون قرارات اللجنة من قبل التصالح بل يتعين ان تصدر نتيجة اقتناع كامل من كل عضو بسلامة ما يصدر من قرارات ، وإن ذلك هو الحل السليم للمسائل المطروحة ، ولن يتيسر ذلك للأعضاء إلا إذا تجردوا من الحماس لآرائهم وأهوائهم الشخصية ، واندجوا في التفكير العام للجنة أو المجلس ^(٤) .
- ١٢ — على أن أهم عنصر لنجاح عمل اللجان بصفة عامة ينحصر في ضرورة الفصل بين اتخاذ القرارات وتنفيذ تلك القرارات في الحالات التي يكون فيها اختصاص اللجان إصدار قرارات تنفيذية ، ذلك أن اللجان بطبيعتها لا يمكن أن تكون اداة للتنفيذ ، ولو تعلق الأمر بتنفيذ قراراتها ، ومن ثم فإن المرجح في علم الادارة العامة ، أن يناط تنفيذ قرارات اللجنة باداري واحد مسئول .
- ١٣ — ومن جهة أخرى ، يعتمد نجاح اللجنة إلى حد كبير على رئيسها ، فالرئيس الحكيم هو الذي لا يأخذ الأصوات على الموضوعات المهمة ، وإنما يجتذب كل عضو لكي يدلي برأيه ، ثم يحاول أن يلخص الآراء بطريقة تشعر كل عضو أنه اشترك في النتيجة والرأي النهائي ، ولا شك أن الأعضاء غالباً ما يوافقون على هذا الرأي إذا لم يسبق لهم التصويت على رأي آخر ، ويلعب رئيس اللجنة أيضاً دوراً مهماً في جعل المناقشة محصورة حول الموضوع ، وفي التأكد من إتمام الاجراءات العملية السابقة للاجتماع حتى يسهل على اللجنة عملها ^(٥) .
- ١٤ — تخصيص حدود قصوى للمكافآت المالية التي يحصل عليها اعضاء اللجان مقابل حضور جلسات وذلك منعاً لانتشار ظاهرة التبذير والاسراف ^(٦) .
- ١٥ — تحديد فترة زمنية تلتزم خلالها اللجان الخاصة أو المؤقتة بإنجاز المهام الموكولة إليها ^(٧) .

(١) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ١٣ وما بعدها .
 (٢) علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ص ١٤ .
 (٣) د. بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ١٢٩ ، وما بعدها .
 (٤) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .
 (٥) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ١٤ وما بعدها .
 (٦) د. بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ١٣٠ .
 (٧) د. الهواري ، المرجع السابق ، ص ٨٠ — د. القباني ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

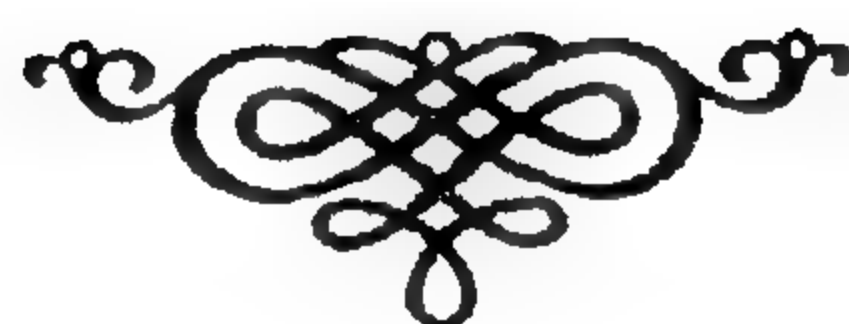
بالنسبة لهدف اللجنة لا مدى اتفاق ما يقال مع رأي شخص أو معارضته لهذا الرأي^(١) .

١٨ — ان يعاد تشكيل اللجنة الدائمة سنوياً كما هو الحال بلجان مجلس إدارة مدينة « لندن الكبرى »^(٢) .

١٥ — متابعة أعمال اللجنة أول بأول ، من قبل جهة مسؤولة .

١٦ — يجب أن تدرس توصيات اللجنة وينفذ السليم منها في الوقت المناسب .

١٧ — يجب تقييم أعضاء اللجنة عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام



(١) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكتلا : مرجع سابق ، ص ٣٣٧ .

(٢) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق : ص ٤٣ .

الجوانب الاجتماعية والبيئية للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية للدكتور محمد فهمي الكردي

بالمجالات الأخرى المستخدمة في تحليل قضايا المدينة مثل الجغرافيا والاقتصاد والهندسة المعمارية .

ومن أجل تحقيق الهدف من هذا البحث ، كان لا بد من تقسيمه الى ستة موضوعات رئيسية تتناول المداخل المتعددة لقضية المدينة ، والاطار الاجتماعي البيئي للمدينة العربية ، وأنماط الهياكل الادارية والتنظيمية القائمة فيها ، والأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية المعاصرة ، والمشكلات الاجتماعية البيئية التي تعوق مسيرة التكامل بينها ، ثم أخيراً اقتراح استراتيجية تتجه بنا نحو التكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية .

أولاً : المدخل « متعدد الأنساق » في معالجة قضية المدينة

تعددت الرؤى ، واختلفت في تناول مسألة « المدينة » بصفة عامة . ولم يكن ذلك من قبيل الصدفة أو الخصوصية في دراسة هذه المسألة ، وإنما نجم عن طبيعة القضايا المتضمنة بها . فالمدينة دراسة « لمخط معيشي » يتميز بوجود نشاط اقتصادي رئيسي غير الزراعة (صناعة — تجارة — خدمات .. الخ) ، وباستقرار العلاقات الثانوية بين ابنائه ، وبسيادة الأنساق القيمة غير التقليدية ، وبزيادة الانفتاح على العالم الخارجي ، وبتركز مجالات الخدمة ، والادارة ، فضلاً عن الاتصال والتفاعل المرتبطين بالأنماط المعيشية الأخرى .

ويكشف هذا التعريف لمفهوم « المدينة » عن تعدد العناصر ، وتشابكها فضلاً عن افتراض تكاملها في إطار واحد . فالمدينة في الأصل إطار طبيعي يسكنه الانسان ، ولا يتمكن من الاقامة به ، والاستقرار دون أن يستند ذلك المكان إلى قاعدة اقتصادية تضمن له المعيشة المادية المستقرة ، ولا يكون لذلك أي معنى أو مضمون بغير وجود نسيج من العلاقات الاجتماعية تسمح بنشأة التفاعل في المجتمع .

ومن الطبيعي أن ينمو بين الانسان ، والبيئة (الجغرافية ، أو الاقتصادية) علاقة — أيأ كان اتجاهها ، أو مضمونها — تنشأ من خلالها

لعل المتغيرات السريعة ، والمتلاحقة التي شهدتها مجتمعات العالم الثالث خلال العقود الثلاثة الأخيرة ، على الأقل ، قد أفرزت عدداً من الظواهر المجتمعية فألحّت على متخذي القرار ، والتنفيذيين — شأنهم شأن الاكاديميين — بضرورة البحث عن عوامل تكونها ، وتحليل الآثار الناجمة عنها ، وتصوير الحلول الملائمة لها .

وكانت « المدينة » من أبرز هذه الظواهر فهي لم تنسج خيوطها في اطارها المكاني المحدود فحسب ، وإنما تجاوزته إلى الأنماط المعيشية المجاورة (وغير المجاورة) كي تؤثر فيها — إما سلباً أو إيجاباً — وتكون معها اطاراً مجتمعياً شاملاً يتميز بحراك للموارد ، وحركة للسكان . إلا أنه من اليسير تمييز المدينة فهي تعد دائماً بمثابة « المركز » الذي تدور حوله كافة الأنماط الأخرى ، يؤثر فيها بقدر ما يتأثر بها .

ولا تخرج « المدينة العربية » كثيراً عن إطار هذا التحليل ، إلا أن ما يميزها بوضوح هو ظهور المشكلات العديدة التي تحد كثيراً من فاعليتها في تنمية كافة طاقاتها ، وامكاناتها . و « المشكلات » هنا نوعان : إما نقص واضح في الامكانيات المادية رغم وجود طاقات بشرية قادرة على استيعاب تلك الامكانيات (إن كانت متاحة) ، أو فائض ملحوظ يميزها ، في ذات الوقت الذي لا تتوافر فيه تلك الطاقة البشرية الفاعلة .

ويلاحظ أن بعض المدن العربية تعاني من النوع الأول من المشكلات ، بينما يبرز النوع الثاني في البعض الآخر منها .

ومن هنا كان مطلب « التكامل » أمراً حيوياً لثمة المدينة العربية ككل ، فليست واحدة منها — مهما بلغت — بقادرة على تنمية مجالات الحياة بها دون الاعتماد على الآخرين . وللتكامل صور شتى ، ومستويات متعددة فهناك التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، والاداري والتنظيمي .. الخ كما أن مستويات التكامل تبدأ محلياً (داخل المدينة الواحدة) ثم ينتقل ذلك إلى مستوى أكبر وليكن بين العواصم العربية ، ثم ينتهي إلى التكامل بين المدن العربية ككل .

وهدفنا في هذا البحث هو تحليل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية المميزة للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية . ولعل اختيارنا للاطار الاجتماعي والبيئي يرجع إلى ما عانته هذه المجالات من اهمال بالمقارنة

كافة الجهود والمحاولات لزيادة تأقلم الانسان مع بيئته ، وتكثيف سيطرته عليها وإخضاعها لتحقيق أهدافه . ويرجع بعض علماء الايكولوجيا Ecology المشكلات التي تواجه المجتمع الحضري إلى تلك الحالة من فقدان التوازن بين عناصر البيئة ، وجهود الانسان ، الأمر الذي ينتهي إما إلى سيطرة البيئة على كل مقدرات البشر (كما هو الحال في المجتمعات المتخلفة) ، أو هروب الانسان إلى بيئة أخرى يحاول فيها — مع غيره — استغلال امكاناتها وطاقاتها (وهو وارد أيضاً في مجتمعات العالم الثالث وما يميزها من ظاهرة هجرة العقول) .

وقد تباينت المدارس الفكرية وتفاوتت في تبني مدخل معين تُفسّر من خلاله قضايا المدينة ومشكلاتها فمن مؤمن باتجاه جغرافي ، إلى معتنق لفكر اقتصادي .. ومن متبنٍ لمدخل إداري سكاني ، إلى مساهم لمنهج اجتماعي — بيئي .. وهكذا تعددت الاتجاهات واختلفت ، وحتى نزول بعض الخلط القائم فيما بينها نعرض فيما يلي ، لأهم ركائز كل اتجاه :

١ — الاتجاه الجغرافي :

لعل الاهتمام الجغرافي بدراسة المدينة هو أقدم الاتجاهات التي ظهرت في هذا الصدد إذ أنها ترجع إلى جذور تاريخية شملت الفكر الجغرافي كله . والتركيز الأكبر لهذا الاتجاه يتبلور في الاعتماد على « العلاقات المكانية » Spatial Relations التي يتيحها « الموقع » Location المميز للمركز الحضري . وتلعب « الأرض » بطبيعة الحال الدور الفعال في تحليل عناصر هذا الاتجاه ، فالاستخدامات التي يقترحها الانسان للأرض في المدينة تحدد مدى كفاية أنشطتها وفعاليتها . وتبدو علاقة المكان بغيره من الأماكن محدداً رئيسياً لفكرة العلاقات بين المدينة ، وغيرها من المدن .

وظهرت مجموعة من النظريات المتسقة مع هذا الاتجاه مثل : « النظريات المتمركزة » Concentric و « القطاع » Sector و « النويات المتعددة » Multiple Nuclei و « التحليل المتدرج » Gradient Analysis وبصفة عامة ، فإن هذا الاتجاه في دراسة المدينة يتضمن أساساً في نطاق الجغرافيا البشرية التي لا تكتفي بالتعرف على بناء المدينة وإنما تضيف إلى ذلك دراسة أنشطتها ، ووظائفها .

٢ — الاتجاه الاقتصادي :

يمثل الجانب الاقتصادي محوراً رئيسياً من المحاور التي يركز عليها فهم ما يدور بالمدينة . فالتركيب الاقتصادي يعد مسئولاً مسئولية حيوية عن تكوين المدينة وبنائها ، كما يشترك في ممارستها لوظائفها ، فضلاً عما يسهم به من تحديد لحركة السكان بين أقاليم الدولة ، حيث يتحرك السكان إلى فرصة العمل الأرحب ، وكمية الأجر الأزيد . ومن ثم يعتمد العلماء على هذا الاتجاه كثيراً في تفسير تدفقات الهجرة التي لا تنقطع من الريف إلى المدينة .

وتستهدف نماذج التحليل الاقتصادي في هذا المجال ، دراسة « الهيكل المكاني الحضري » Urban Spatial Structure أملاً في تحقيق « الاستخدام الأمثل » Optimal Use ، وتدعيم التوازن بين موارده المادية ، والبشرية ^(١) .

ويتساءل الاقتصاديون الحضريون عن الحلول المثلى للمشكلات الاقتصادية التي تظهر نتيجة تطبيق نماذج اقتصادية جاهزة — قاموا هم بصياغتها — وما تجره معها من مشكلات اجتماعية ، وإدارية ، ومالية .. ومن ثم تركز بحثهم أحياناً حول التكلفة الاجتماعية بالنمط الحضري .

ويهتم الاتجاه الاقتصادي — فيما يهم — بدراسة العلاقات الحضرية القائمة سواء كانت بين المدن بعضها البعض ، أو داخل المدينة الواحدة . كما عالج قضية الفروق الاقتصادية بين المناطق الحضرية التي تؤدي — رغم وجود ما يعرف « بالتدفقات الحضرية » — إلى تفاوت في أنصبة المدن من الموارد المادية والبشرية المتاحة .

٣ — الاتجاه الإداري السكاني :

ويدمج البعض بين هذين الاتجاهين — رغم إمكانية الفصل بينهما — وذلك لأن « التقسيم الإداري » Administrative Division الذي يميز أية دولة يستهدف الاشراف على عدد من السكان . فهو دعامة أساسية تتمثل في خضوع المنطقة — حضرية كانت أو ريفية — للإدارة المحلية وتكون محدودة بنطاق إداري تصطلح عليه الدولة .

والتقسيمات الادارية في كثير من الدول دائمة التغير والتبدل ويرجع ذلك إلى ظروف اقتصادية أو سياسية أو إدارية . ويتبع ذلك — بطبيعة الحال — تذبذب في أعداد السكان بين الزيادة ، والنقصان ، فضلاً عن نشأة مراكز حضرية جديدة يمكن أن تستوعب أعداداً من السكان تكون نازحة من مراكز حضرية أخرى ، أو مناطق ريفية .

ولا يكشف الاتجاه الإداري ، أو المدخل السكاني عن المفهوم الحقيقي للتحضر فالحدود الادارية المصطنعة ، وأعداد السكان — في كثيرتهم ، أو قلتهم — قاصرة عن تفسير مضمون التحضر ، الذي هو في النهاية أسلوب حياة .

٤ — الاتجاه الاجتماعي — البيئي :

ويؤكد هذا الاتجاه على ضرورة تبني القيم الاجتماعية والثقافية كموضوع يمكن أن نفسر من خلاله كل الظواهر التي تظهر بالمدينة . وقد اهتم « ماكس فيبر » Max Weber بدراسة أثر القيم على المجتمع الحضري وأشار إلى أن العديد من المدن مثل : « القدس » ، و « مكة » ، و « المدينة » قد اكتسبت مكانتها بفضل القيم الروحية التي تلعب دوراً هاماً في تنظيم النشاط الاقتصادي ، والاجتماعي لمجتمع المدينة ^(٢) .

1. Vernon R. Hoover E: "Economic Aspects of Urban Research" In Hauser p., and Schmore L, The Study of Urbanization, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1967, p. 191.

(٢) عبد الاله ابو عباس واسحق يعقوب القطب : الاتجاهات المعاصرة في الدراسات الحضرية . الكويت : وكالة المطبوعات — ١٩٨٠ ص ١٣٦ .

ويرتبط هذا الاتجاه تماماً بالمدخل البيئي لفهم ظواهر المدينة حيث يركز على دراسة التفاعل بين عناصر أربعة هي : البيئة ، والسكان ، والتنظيم الاجتماعي ، والتكنولوجيا . وتتوقف درجة التحضر بالمجتمع على طبيعة العلاقة بين عناصر هذا المركب فهو يجمع بين متغيرات اجتماعية ، وبيئية ، واقتصادية ، وتكنولوجية .

ولما كان كل اتجاه بذاته يتسم بالقصور في تفسير ظواهر المدينة ، ومشكلاتها ، فإن الاتجاه « بتعدد هذه الأنساق » وتداخلها هو المدخل الصحيح — في نظرنا — لمناقشة مسائل المدينة ، وقضاياها .

ثانياً : الإطار الاجتماعي — البيئي للمدينة العربية

تمثل المتغيرات الاجتماعية أهمية كبرى في نشوء الظاهرة الحضرية بصفة عامة ، وفي عملية تكون المراكز الحضرية ونموها على وجه الخصوص ، ورغم ذلك فإن هناك ندرة ملحوظة في تلك الدراسات والبحوث التي تتناول هذه المتغيرات ، إذا ما قيسَت بمثيلتها المتوافرة التي عالجت المتغيرات الأخرى غير الاجتماعية .

وتتجه مجموعة من العلماء المحدثين في علم الاجتماع الحضري ، إلى تناول هذه العملية (أي نشأة المدن ونموها) من وجهة نظر مزدوجة ، فكما يرون التحضر متمثلاً في تركز جغرافي للسكان ، والأنشطة (غير الزراعية) في موقع ذي شكل وحجم معينين ، يجدونه أيضاً واضحاً في انتشار جغرافي (كذلك) لأنماط القيم ، والسلوك الحضرية السائدة وكذا الهيئات والمؤسسات الحضرية القائمة .

فالمدينة — وفق منظور اجتماعي — هي شكل طبيعي يسعى في النهاية إلى إحداث التنظيم المكاني لعناصر البناء الاجتماعي السائد . ويتكون « البناء الاجتماعي » Social Structure بصفة عامة من مجموعة متصلة من العلاقات الاجتماعية التي تبرز من خلالها أدوار الأفراد ووظائفهم . وتمثل « الطبقة » Class و « التدرج الاجتماعي » Social Stratification ركيزتين أساسيتين في تحديد ذلك المصطلح . ويتميز البناء الاجتماعي الحضري بخصائص ذاتية ، وسمات نوعية تميزه عن البناء الاجتماعي الكلي لعل أهمها : العلاقات غير الشخصية ، والأنماط الثقافية المتعددة ، والانفتاح على العالم الخارجي .

وقد لعبت التفسيرات التي قدمها علم الاجتماع دوراً هاماً في رسم إطار الاتجاه البيئي المتصل بقضية المدينة . ويمكننا مبدئياً تحديد مجال « الإيكولوجيا البشرية » Human Ecology في هذا الصدد بأنه عبارة عن : « دراسة أنماط تحركات السكان واستيطانهم في منطقة ما ، وتأثيرهم بيئتهم الطبيعية ، والاجتماعية ، والثقافية »^(١) .

وقد برز أقطاب هذا الاتجاه من بين زعماء مدرسة « شيكاغو » التقليدية ، أو من بين المحدثين في هذا الاتجاه أمثال : « دنكان Duncan » ، « شنور Schnore » « جيبز Gibbs » « مارتين Martin » . وقد خرج الأولون منهم بما اصطلح عليه « المركب البيئي »

(الذي سبقت الإشارة إليه) ، ورغم أنه بمكوناته الأربعة يمكن استخدامه في مجالات أخرى غير المجال الحضري ، فضلاً عن أن هذه المكونات ذاتها تحتاج إلى تحديد ، إلا أن ذلك يعتبر إطاراً مقبولاً لتفسير ظواهر المدينة ، ومشكلاتها (من وجهة نظر هذا الاتجاه على الأقل) .

ورغم الاتساق العام بين نمط التحضر العالمي ، ومثيله في الدول العربية ، إلا أن هناك خصوصيات معينة تميز « المدينة العربية » عن سواها على النطاق العالمي . ولعل مرد ذلك ما شهدته خلال العقود الثلاثة الأخيرة من هذا القرن من تغيرات جذرية أصابت الهيكل السكاني فزاد عدد سكانه زيادة طبيعية نجمت عن ارتفاع معدلات المواليد ، وانخفاض معدلات الوفيات (فالدول العربية جميعاً تقع في مرحلة الانتقال السكاني Demographic Transition ثم اضافت إلى ذلك زيادة أخرى غير طبيعية تمثلت في معدل صافي للهجرة يعد بمثابة إضافة لأعداد السكان الحالية تحققت من ارتفاع ملحوظ لأعداد الوافدين إلى المجتمعات العربية (والنفطية منها بخاصة ، والواقعة بمنطقة الخليج بالذات) إذا ما قورنت بأعداد النازحين منها . ولم تتوزع موجات الهجرة هذه بين مناطق كل دولة بشكل متوازن ، بل إنها اتجهت مباشرة إلى المدن حيث فرصة العمل أكبر ، ومتوسط الأجر أزيد ، فضلاً عن التسهيلات الحضرية الأخرى المتاحة بالمدن من تعليم ، وعلاج ، وترفيه ، وثقافة .

ولم تحدث هذه الثورة السكانية — إذا جاز التعبير — بمعزل عن تغيرات أخرى صاحبها ، وارتبطت بها بل أن بعضها كان بمثابة السبب ، والبعض الآخر كان من قبيل النتيجة .

فالتغيرات الاقتصادية التي حدثت بالمجتمعات العربية عموماً والنفطية منها خصوصاً أدت إلى إحلال الهياكل الاقتصادية الأكثر تعقيداً محل الأولى التي تتسم بالبساطة . فبعد أن كانت الحرف البسيطة والصناعات الأولية (مثل : صناعة السكر ، والنسيج ، والزجاج ، والبلاط .. الخ) هي المسيطرة والسائدة على صعيد المدن العربية تحول ذلك في مرحلة تالية (بدأت مع أوائل الستينات من هذا القرن) إلى طور « التصنيع » Industrialization المميز مثلاً للقاهرة ، وبغداد ، والدار البيضاء ، كما أن الدول النفطية تسعى الآن إلى استغلال عوائد النفط في تمويل حركة التصنيع ، وليس أدل على ذلك سوى ما تشهده الآن بعض مدن المملكة العربية السعودية أو الكويت . والعلاقة بين التصنيع ، والتحضر علاقة جدلية إذ أن التفاعل بينهما وثيق ، والتأثير تبادلي حيث ينتقل السكان (سواء من داخل المجتمع ، أو من خارجه) إلى المدن الصناعية فيقيمون بها ويستقرون .

أما التغيرات الاجتماعية فقد اقترنت بوجود هيكل سكاني متحول ، وبناء اقتصادي متغير ، فعندما تسعى جماعات (ذات تركيب طبقي معين ، ومحدد بعناصر مثل : المهنة والدخل ، والتعليم) للهجرة من منطقة ريفية في دولة ما إلى المدينة ، فإنها بالقطع تتعرض إلى مؤثرات اجتماعية — بيئية شديدة التعقيد ، والتركيب . فهي من جانب قد تبلور نسقها القيمي — وهو تقليدي بطبيعة الحال — وضرب بجذوره في تشكيل أنماط السلوك والفعل الذي يتخذه الفرد حيال المواقف المختلفة ، ولكن هذه

(١) محمود الكردي : النمو الحضري : دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري في مصر . (القاهرة) : دار المعارف ، (الطبعة الثانية) ١٩٨٠ ص ٣٦-٣٩ .

الجماعات تسعى — من جانب آخر — للتعامل مع نسق قيمي جديد ومغاير لما ألفته . ولا يجد أفرادها أنفسهم في « موقف اختيار » لأي القيم يختارون ، وإنما هم « مجبرون » — بشكل أو بآخر — للانصياع إلى قوالب الأنماط الحضرية التي يتعاملون معها . فقيمة « الوقت » مثلاً ضئيلة في المجتمعات العربية عموماً ولكنها أكثر ضلالة وضعفاً في أنماطها الريفية والبدوية ، إذا ما قورنت بوجودها في الأنماط الحضرية ، وما يصدق على هذه القيمة ، ينسحب على أنماط القيم الأخرى .

وتشهد المدن العربية — شأنها شأن بقية مدن العالم — تكوين فئات طبقية اجتماعية جديدة لم تكن قائمة من قبل في التركيب الطبقي السائد . ومن الطبيعي أن موجات الهجرة الريفية — الحضرية لم تكن مسئولة وحدها عن تكوين مثل هذه الفئات (أو الشرائح) وإنما أضيف إلى ذلك عوامل عديدة مثل : التعليم ، وزيادة متوسط الدخل ، والحراك المهني وما يؤدي إليه من حراك اجتماعي يصحبه ارتفاع لمستوى التطلعات الذي قد يتخذ شكلاً حاداً وصراعياً ، إذا لم يشبع اشباعاً صحيحاً ، وسليماً .

ويتعامل سكان الحضر — أياً كان مصدرهم — مع نمط بيئي مغاير تماماً ليس فقط من حيث البيئة الطبيعية ، والاستخدامات المتنوعة لأراضيها ، فلم تكن « لعمان » مثلاً منذ ثلاثين عاماً ، نفس الاستخدامات الحالية لأراضيها ، كما أن اكتشاف النفط « بالكويت » ، و « مجتمعات الخليج » قد أضاف وظائف بيئية لم تكن موجودة من قبل ، ناهيك عن التغير الجذري الذي أصاب مدن « المملكة السعودية » سواء الدينية منها (مثل : مكة ، والمدينة) أو التجارية — الخدمية (مثل جدة : الميناء الرئيسي) أو النفطية — الصناعية (مثل : الدمام ، والظهران) .

وما يهم التأكيد عليه هنا يتلخص في أن هذا التحول البيئي لم يتم في فراغ وإنما أصاب الانسان أيضاً ، فهو المسبب له ، كما أن نتائجه تعود إليه أيضاً .

ثالثاً : أنماط الهياكل الادارية ، والتنظيمات القائمة بالمدن العربية .

تتفاوت المجتمعات العربية من حيث هياكلها الاقتصادية ، وأبنيتها الاجتماعية ، وأطرها الثقافية ، ومن ثم تتباين في نوعية المشكلات الناجمة عن هذه العناصر ، وتختلف من حيث سبل العلاج لمواجهتها . ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى « التكوين الاجتماعي — الاقتصادي » السيز لكل مجتمع ، وإلى الأساليب المتبعة لصياغة هذا « التكوين » وفق أهداف المجتمع ، ومتطلباته .

وإذا قصدنا تحليل الأساليب التي يلجأ إليها أي مجتمع ، فإننا نجد لها متشابهة — تقريباً — ومتسقة إلى حد بعيد ، فما هو مستخدم في اتخاذ قرار سياسي لا يخرج كثيراً عما هو قائم في ترشيد اقتصادي ، وما هو مرتبط بوسائل ضبط اجتماعي متسق إلى حد كبير مع عناصر الاطار الثقافي السائد . فالمجتمع « اطار كلي ومتكامل » فما يحدث في نمطه الحضري مثلاً ينطبق كثيراً على ما يقع في نمطه الريفي أو البدوي . فرغم التفاوتات القائمة بين هذه الأنماط بعضها البعض ، إلا أن الانسان هنا

هو المتغير الثابت ، وهو الذي يقترح الأساليب الموجهة لاستغلال كل نمط معيشي . وكل « مزية » ، أو « خطأ » يظهر بعد ذلك لا يرجع إلى الأسلوب ذاته ، بقدر ما يعود إلى مدى ملاءمته للمسألة التي اقترح لمعالجتها من ناحية ، وطريقة تطبيق الأسلوب ، وتوجيهه نحو قضايا كل نمط من ناحية أخرى .

ولعل المدن العربية نموذج مثالي يعكس التفاوت الواضح في الهياكل الادارية القائمة بها ، وبمكنتنا أن نميز في هذا الصدد بين أنماط رئيسية أربعة : فمن نمط ثابت إلى آخر متغير ، ومن نمط ملائم (بنائياً ، ووظيفياً للمجتمع) إلى آخر مغرب عن ثقافة المجتمع ، وقيمه . ونستوضح فيما يلي هذه الأنماط بشيء من التفصيل :

١ — النمط الثابت (التقليدي) :

وينمو مثل هذا النمط في ظل ظروف تقليدية عامة يمر بها المجتمع ، فهو يتأثر إلى حد كبير بمحجم التطورات التي تصيب المجتمع ، (وتكون في هذه الحالة ضئيلة نسبياً) ، ولعل ثباته لا يرجع إلى رسوخه ، وقوة دعائمه بقدر ما يعود إلى عدم قابليته للتغير وفق الظروف الجديدة . وبمكنتنا أن نحدد سمات هذا النمط على النحو التالي :

— تمثل العزلة المكانية إحدى السمات الرئيسية المميزة له ، وقد ترجع هذه العزلة إلى أسباب جغرافية تتصل بالموقع أو الظروف المناخية ، وقد ترتبط بجذور تاريخية مميزة للمدينة ، وقد تتصل بأسباب عسكرية — استراتيجية .

— لعل ضعف الامكانيات الاقتصادية المتاحة للمدينة يشكل مصدراً أساسياً لتكوين هذا النمط ، وسمة مميزة له ، حيث أن ذلك يقلل الفرصة لتنمية المدينة ، ويمنعها من تحقيق الاتصال بين المناطق الأخرى .

— يتسم هذا النمط كذلك بتقليدية نسق القيم السائد ، وذلك إفراز طبيعي لعزلة مكانية وضعف اقتصادي . وطبيعي أن يعوق نسق القيم التقليدي أية جهود تبذل لاجراء المجتمع الحضري من عزله ، وتخلفه .

— يساهم التقوقع الثقافي ، وعدم الانفتاح على العالم الخارجي في إكساب هذا النمط مزيداً من التقليدية ، ذلك أن ضعف وسائل الاتصال — ومن ثم عدم فعاليتها — يؤدي إلى عدم معرفة أنماط التغير الجارية ، ومن ثم إلى فقدان الرغبة فيه ، وعدم الحماس له ، الأمر الذي ينتهي بالركود والجمود .

وإذا ما حاولنا فحص هذه السمات ، ومحاولة تطبيقها على ما هو قائم بالمدن العربية لوجدنا بعض الأمثلة والنماذج ، ولكنها لا تنسحب على كل المدن القائمة بدولة بذاتها ، وإنما قد نجد بعضها فقط مما ينتمي إلى مثل هذا النمط . فليست كل المدن تمر بنفس الظروف حتى داخل الدولة الواحدة ، فهناك متغيرات : تاريخية ، وجغرافية ، وسياسية ، وجيوبوليتيكية (سياسية طبيعية) واقتصادية ، واجتماعية — ثقافية تلعب أدواراً بارزة في تكوين بعض المدن ونشأتها ، وتطورها فيؤدي ذلك إما : إلى ازدهارها ونموها ، أو إلى تخلفها وانحسارها .

ولا شك أن الأساليب التي تمارس بالمدن — في إدارتها ، وتنظيمها — تؤثر تأثيراً مباشراً في مبلغ ذلك النمو ، (أو التخلف) . فعندما يتخذ الشكل الإداري — التنظيمي بالمدينة ، صورة المركزية مثلاً في كل الأنشطة والعلاقات فإن نمو المدينة يصير بطيئاً ، وتطول عملية تنفيذ مشروعاتها التنموية وتعطل .

٢ — النمط المتغير (للملاحقة التطور) :

لعلنا نتفق مع « اريك لامبارد » Eric Lampard في تحديده لأنماط التحضر التي مرت بالعالم ، وتلخص فيما يلي ^(١) :

— التحضر البدائي Premordial Urbanization وتظهر فيه بعض محاولات لتكيف الفرد مع البيئتين : الطبيعية ، والاجتماعية .

— التحضر المميز Definitive Urbanization ويبدأ في هذا النمط ظهور بعض وظائف محددة — بدرجة ما — للمدن .

— التحضر الكلاسيكي Classic Urbanization وتنبثق فيه قيود عديدة حول نمو السكان ، ونشأة المدن .

— التحضر الصناعي Industrial Urbanization وهو الشكل المعاصر للتحضر ويتميز بالتقدم التكنولوجي ، وتركز السكان بالمدن ، واتساع المراكز الحضرية عموماً ، فضلاً عن ظهور قيم حضرية مميزة .

ويتجاوز النمط المتغير للمدينة العربية — أو غيرها — الأشكال الثلاثة الأولى (وفق تصور « لامبارد ») كي يتسق مع الشكل الأخير (الصناعي) . فهو نمط يحاول الخروج من الثبات ، والجمود اللذين ميزا النمط السابق وذلك عن طريق الانخراط في النموذج الصناعي الذي لا يغير الأنماط المادية للمجتمع فحسب ، وإنما يتجاوز ذلك إلى تغيير الأنساق القيمة لأفراد المجتمع أيضاً لمسايرة خصائص هذا النموذج ومماته .

ولعل القاهرة ، والاسكندرية ، وبغداد ، والدار البيضاء ، والجزائر ، وعمان ، ودمشق هي بعض الأمثلة لمدن عربية تحولت خلال النصف الأول من هذا القرن من النمط الثابت إلى النمط المتغير .

وحتى يحدث هذا التحول ينبغي أن تعدل الهياكل الإدارية — التنظيمية القائمة ، أو تبتكر هياكل جديدة وذلك لمسايرة التغير الجذري الذي حدث بفعل دخول النمط الصناعي إلى المجتمع بعامة ، وإلى المدن بخاصة .

٣ — النمط الملائم (لبنية المجتمع ، ووظائفه) :

يكتسب النموذج أهميته ، ويحقق فعاليته من مدى ملاءمته لظروف المجتمع — أو القطاع — الذي يرجى تنميته . وتتبلور ملاءمة نمط الهيكل الإداري والتنظيمي للمدينة العربية من خلال متغير حيوي وهو « السكان » فهو يعد بمثابة العنصر الفاعل والمؤثر في بناء المدينة وتطورها .

كما أن معدلات النمو المتزايدة التي تشهدها معظم المدن العربية ، قد كشفت عن مزيد من المشكلات التي لم تعد قاصرة على المجال الديموجرافي وحده ، وإنما تجاوزته إلى التأثير في الهياكل الاقتصادية ، والأبنية الاجتماعية ، والأطر الثقافية . ومن ثم لزم إعادة النظر في الهياكل الإدارية — التنظيمية القائمة بكل المدن العربية ، فقد دلت كثير من الدراسات أنه بافتراض كفاية العناصر السابقة واتاحتها ، فإن فاعليتها تكون محدودة للغاية إذا لم تساندها أطر فعالة ومجدية للإدارة والتنظيم داخل كل مدينة من ناحية ، وبين المدن بعضها البعض داخل الدولة من ناحية أخرى . فضلاً عن ضرورة قيام تكامل — ولا نقول تشابه — بين الهياكل الإدارية والتنظيمية في المدن العربية بعضها البعض .

٤ — النمط المغترب (عن ثقافة المجتمع) :

تسير بعض المجتمعات وفق نماذج غريبة عنها تكون قد استجلبتها من مجتمعات أخرى مختلفة في أنساقها الاجتماعية ، وأبنيتها الاقتصادية ، ونظمها السياسية ويكون النموذج — آنذاك — إفرازاً طبيعياً لهذه العناصر والمكونات ، فإن حقق نجاحاً في المجتمع الذي انبثق فيه فمرد ذلك أنه كان صادقاً في التعبير عن الخصائص الذاتية للمجتمع ، وإن فشل في ذلك فلا بد أنه لم يفلح في تحقيق هذا الهدف . ولكن الذي يحدث بالنسبة لبعض المجتمعات أن ذلك النجاح قد يغريها على الاستعانة بذات النموذج متصورة أنه لا بد محقق ذات النجاح ، متناسية أن النموذج في ذاته لا يعني أي شيء على الإطلاق فهو أصم لا حياة له ولا جدوى ، وإنما العبرة في مدى ملاءمته لأنساق المجتمع (أولاً) ، ثم (ثانياً) في مدى كفاية تطبيقه من أجل تحقيق أهداف مجتمعية واضحة .

إن النقل عن المجتمعات ، والاستعانة بما توصلت إليه الحضارة البشرية أمر لا مفر منه — بل هو لازم وضروري — ولكن تطوير النماذج التنموية المنقولة وتطويعها إلى ما يلائم البيئة التي ستنقل إليها مسألة حيوية لسلامة هذه النماذج واستقرارها ونموها من جانب ، ولتحقيق التطور اللازم للمجتمعات من جانب آخر .

وظاهرة « النمط المغترب » متفشية في المدينة العربية — قدر تفشيها أصلاً في المجتمعات العربية ككل — ولعل أصدق دليل على وجودها هو انبثاق ظاهرة أخرى تؤكد لها ألا وهي « الازدواجية الحضرية » ^(٢) ، ففي كل مدينة عربية تقريباً نلاحظ أنماطاً متناقضة يمكن تصنيفها بسهولة إلى مجموعتين : الأولى تقليدية راسخة ، والثانية حديثة متجددة . وذلك ينطبق على كل المجالات والأنشطة ابتداءً بالسوق (وما به من سلع) ، والعمل ، والمسكن ، ومروراً بنسق القيم وأنماط الفكر ، والسلوك ، وانتهاء بالعلاقات القائمة بين المدينة وغيرها من المدن . ومن الطبيعي أن النمط المغترب يبدأ بعناصر المجموعة الثانية ليمتد بعد ذلك ويمسح بعناصر المجموعة الأولى ، ويشوهها .

1- Lampard, Eric: "Historical Aspects of Urbanization", In: Hauser & Schmore L, Ibid., p. 523.

(٢) لتحليل فكرة « الازدواجية الحضرية » وتطبيقاتها بالمدن العربية راجع السيد الحسيني : المدينة : دراسة في علم الاجتماع الحضري ، القاهرة : دار الكتاب للنشر ، ١٩٨٠ ، ص ٢٧٠ وما بعدها .

رابعاً : الأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية

لم تكن الأنماط السابقة سوى إطار كلي شامل يحدد الهياكل الادارية والتنظيمية العامة القائمة بالمدن العربية ، الأمر الذي يستوجب معه الإشارة إلى بعض الأساليب المتبعة في ادارة هذه الهياكل . ورغم أن هناك أساليب عامة مطبقة في المجتمعات العربية بعامة ، وفي أنماطها الحضرية بخاصة ، إلا أن ما وصفناه سابقاً « بالخصوصية » المميزة للمدينة العربية ، نجعلنا نبحث عن الكيفية التي تطبق بها هذه الأساليب ، ونستقصي الفعالية التي تتركها في تسير أنشطة المدينة

ويمكننا أن نميز هنا بين أشكال ثلاثة من هذه الأساليب : الأول يتعلق « بالمكان » الذي تمارس فيه ونفرد — في هذا المجال — بين المركزية ، واللامركزية ، بينما يرتبط الشكل الثاني « بالإنسان » الذي يدير هذه الأساليب ويطبّقها ، ونقارن في ذلك بين البيروقراطية ، والمشاركة . أما الأخير فيتصل بمجموعة من الأساليب التوفيقية التي تجمع بين أكثر من شكل .

وفيما يلي نستوضح هذه الأشكال من الأساليب بشيء من التفصيل :

١ — المركزية ، واللامركزية :

يشير هذان المصطلحان إلى زيادة (أو نقص) سيطرة المدينة أو مكانها المركزي ، على مجال « اقليم المدينة الكبرى » Metropolitan Area وخاصة فيما يتعلق بالخدمات المتاحة لهذا الاقليم . فبينما يشير التركيز Concentration إلى عنصر السكان ، ترتبط المركزية Centralization بمواقع الأنشطة عموماً (تجارة ، وصناعة ، وخدمات) وبالتحديد في المراحل التي تنمو فيها المدينة وتتسع لتتنقل المصانع ، والمتاجر ، والهيئات الحكومية خارج مركز المدينة .

ويجمع هذا الشكل من الأساليب بين عمليات عدة ، فهو عملية بيئية وجغرافية ، وإدارية — تنظيمية في ذات الوقت ، وقد أتاحت هذا التركيب ، والتعقيد الفرصة لظهور عديد من المشكلات المركبة أيضاً ، والتي تنتمي إلى ذات العناصر التي شكلتها ، ومن ثم تحتاج حلولها إلى قدر كبير من التصور الشامل ، وسلامة الرؤية .

وتعاني المدن العربية عموماً من ظاهرة المركزية سواء كإطار واقعي موجود ، أو كأسلوب اداري — تنظيمي متبع لتدبير أنشطة المدينة . فالتركيب البيئي للمدينة يتيح نمو مثل هذه الظاهرة فهناك ما يمكن تسميته « بقوى الطرد المركزية » Centrifugal forces وهي تدفع بالنمو والوظائف من المنطقة الوسطى في المدينة الى الأطراف ، في ذات الوقت الذي تظهر فيه « قوى الجذب المركزية » Centripetal Forces التي تجتذب النمو ، والأنشطة الى المنطقة الوسطى من المدينة ^(١) .

وتكفي حالة « القاهرة » للتدليل على حدة الظاهرة المركزية ، وسيطرتها على كافة الأنشطة بالدولة ككل — وليس في حدود المناطق

المحيطة بها فقط — ففضلاً عن كونها عاصمة الدولة ، هي مركز الحكم والادارة وبها الهيئات والوزارات ، وتكثف فيها الأنشطة التجارية والخدمية ، وهي مركز المواصلات الرئيسي ، وفوق ذلك تضم حوالي ١٨ ٪ من سكان الدولة (وفق تعداد عام ٧٦) يضاف إلى ذلك موجات هجرة متزايدة ومتلاحقة تقد الى القاهرة بشكل لا ينقطع وتسهم كل هذه العوامل في زيادة مركزية المدينة .

٢ — البيروقراطية ، والمشاركة :

من البديهيات المسلم بها في علم الادارة أنه كلما ازدادت الاجراءات الادارية المتبعة في العملية الانتاجية (أو الخدمية) عن الحد المطلوب ، انخفضت معدلات الانتاجية ، وتضاءل الانجاز . ويستوي في ذلك مستوى الوحدة الانتاجية (المصنع مثلاً) مع المجتمع المحلي المحدود ، ويتشابه النطاق الاقليمي مع المستوى القومي للدولة ككل . وتأتي البيروقراطية Bureaucracy مجسدة لكل المشكلات الادارية . ولا نعني بها فقط المعنى الحرفي للمصطلح (أي الروتين الحكومي المغالي فيه) وإنما نقصد بها أيضاً تركّز السلطة في أيدي جماعات من الموظفين الاداريين مع انعكاسات هذه القضية بكل معانيها ومضامينها على المجالات الاقتصادية والاجتماعية — الثقافية والنفسية .

وتبرز البيروقراطية بشكل أوضح في النطاق الحضري — حيث تكمن مقومات وجودها — فالصناعة قائمة بكل عناصرها وتشريعاتها ومشكلاتها ، كما أن الخدمات متوافرة ومتشابهة ومعقدة بشكل يسهل ظهور المشكلات الادارية ويفرض بالتالي ضرورة البحث عن علاجات لها .

ولا حل لمشكلات البيروقراطية إلا بمزيد من المشاركة الايجابية في مواجهة القضايا التي تتعرض لها المدينة . ولا تتحقق هذه المشاركة دون تعديل الهيكل الاداري — التنظيمي القائم . فهو يعاني من خلل في بنائه ، ووظيفته ، ويرتد ذلك على التعقيدات التي يفرضها — هذا الهيكل — على العمليات الانتاجية والخدمية .

وتعد « المدينة العربية » مجالاً خصباً لتفشي أمراض البيروقراطية ، وتعظيم مشكلاتها وتتعقد كلما امتدت المدينة بمجذورها إلى تاريخ عريق . فالقاهرة وبغداد ودمشق تمثل أوضاع النماذج في هذا المجال . فالبيروقراطية « ظاهرة حضارية مركبة » تحكي كل تاريخ الدولة وحضارتها كما تعكس كل تصوراتها وخططها لمواجهة مشكلاتها التي تتجاوز النطاق الاداري إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

٣ — أساليب توفيقية :

هناك مجموعة أخرى من الأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية وهي خاصة بكل مجتمع على حدة (وقد يشترك أكثر من مجتمع في اتباعها) . ورغم أنها أحياناً تعمل على « التوفيق » بين عدة أساليب والدمج فيما بينها ، إلا أنها تستند بصفة عامة إلى مجموعة من الأسس أو الركائز التي تعد بمثابة إطار عام لها . ويمكن أن نذكر أهم هذه الأسس فيما يلي :

(١) أحمد علي اسماعيل : دراسات في جغرافية المدن . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨ ، ص ٢٤٢ .

— عدد السكان ، والكثافة السكانية : وهما مقياسان لم تثبت صحتها تماماً في اقتراح أساليب إدارية مناسبة اعتماداً عليهما وحدهما ، بل ينبغي النظر إليهما على أنهما مؤشران لنوعية معينة من المشكلات تحتاج إلى تصور خاص تجاهها .

— التقسيم الإداري ، والمقياس الضريبي : واعتماداً عليهما تلجأ الدولة إلى اقتراح تنظيمات وهيكل إدارية تتسق مع جهاز الحكم المحلي الذي تُلقى على عاتقه مهمة مواجهة المشكلات المحلية ويكلف بجباية الضرائب واقتراح السبل لذلك .

— درجة التحضر : ولا نعني به المقياس الكمي الذي ينسب فيه سكان المدينة إلى إجمالي سكان الدولة ، وإنما نقصد به أسلوب الحياة Way of Life الذي تميز به المدينة وتختلف عن المدن الأخرى (وذلك بغض النظر عن عدد سكانها) .

— الوظيفة الاجتماعية : ولا يكفي هذا المعيار أيضاً بنسبة العاملين في قطاع الصناعة وأعمال التجارة والمال والخدمات والمهن الحرة . (لا تقل النسبة عن ٨٠ ٪ من سكان المدينة) . وإنما يرصد أيضاً صور الانفاق وأنماط الاستهلاك واتجاهات الأفراد نحو بعض القيم التقليدية ، ومدى انحرافهم عنها ، ودراسة أنماط القيم الجديدة التي اتجهوا إليها . الخ .

خامساً : المشكلات الاجتماعية — البيئية المعوقة للتكامل .

لا تخرج مشكلات التحضر بالبلدان العربية كثيراً عن مثيلتها بمجتمعات العالم الثالث . بل اتنا قد لا نتجاوز الواقع إذا زعمنا بأن عديداً من العناصر المكونة لتلك المشكلات تكاد تكون واحدة في كليهما . ذلك أن « التكوين الاجتماعي — الاقتصادي » المتشابه — وليس المتماثل (حيث لا وجود له) يعزز ظواهر متشابهة إلى حد كبير . فانخفاض متوسط الدخل والبطالة (بأشكالها المتنوعة) ، والهجرة الريفية — الحضرية ، وتقليدية نسق القيم وعدم ملائمة الأساليب الإدارية .. الخ هي مجرد أمثلة ونماذج لما تعاني منه المدن على صعيد المجتمعات المتخلفة بعمامة .

ولكننا لن نخوض هنا في تفصيلات هذه « المجموعة المتنوعة » من المشكلات التي تمتد لتشمل القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية — الثقافية للمجتمع ككل ونمطه الحضري — التجسد في المدينة بصورة خاصة ، وإنما سنركز على المسائل الاجتماعية — البيئية (وهي مسعانا من هذا البحث) التي تعد معوقاً رئيسياً لإحداث تكامل حقيقي — وليس شكلياً — بين المدن العربية . ومن هذه المشكلات سنعرض لمسألة البناء الاجتماعي الحضري وما يفرزه من انساق قيمية تتباين من مجتمع لآخر ، ثم نناقش قضية الهجرة الريفية — الحضرية وما يرتبط بها من خلل اجتماعي — يثي يصيب كثيراً من المدن . ونتناول أخيراً ظاهرة « المدن الرئيسية » في بعض الدول العربية ، وظاهرة « المدينة — الدولة » القائمة في مجتمعات أخرى ، وما تسفر عنه كل من مشكلات . وفيما يلي نتعرض لهذه النماذج الثلاثة من المشكلات ، بشيء من الإفاضة :

١ — البناء الاجتماعي الحضري ، وتباين أنساق القيم :

إذا كان جوهر « البناء الاجتماعي » يتبلور عموماً في مجموعة العلاقات الاجتماعية السائدة بين الجماعات المستقرة في مكان ما ، فإنه يمكن رؤية هذا البناء من خلال دراسة التركيب الاجتماعي للمجتمع من حيث : الحجم ، والتوزيع السكاني ، والكثافة فضلاً عن النظام الطبقي الذي يميزه ، ونشأة المدن والبحث في عوامل تكوينها ، والقوى المؤثرة فيها ، وأسباب ازدهارها .. الخ .

ويزيد العجز الآخر تحديداً عندما يضيف إلى ذلك ضرورة التعرض لدراسة أدوار الأفراد ، ووظائفهم ، وما يؤدي إليه ذلك من تكون شبكة للعلاقات الاجتماعية بينهم . وكل هذه المتغيرات تُتناول في ضوء الانساق الاجتماعية المختلفة ، وما تفرع إليه من نظم .

وتعاني كل الدول المتخلفة من خلل في ذلك البناء (بشكل ما) ، ولا يتضح هذا الخلل في البناء الاجتماعي ذاته وبين عناصره فحسب ، وإنما أيضاً بينه ككل من ناحية ، وبين بقية الجوانب الاجتماعية الأخرى (اقتصادية كانت ، أو سياسية) . وأبرز ما تعاني منه هذه الدول — من حيث ذلك الجانب — يتمثل في الخلل الذي يصيب النظام الطبقي بها . ففي كل مجتمع منها يمكن أن نميز بسهولة ، ووضوح بين طبقتين متباينتين : أقلية ضئيلة (قد لا تزيد عن ٥ ٪ من السكان) مستمتعة بكل مصادر الثروة في المجتمع ، ومسيطرة بالتالي ومستغلة لبقية أفرادها . وأغلبية ساحقة (هي بقية النسبة) متدنية في مستواها المعيشي ، ولا يحقق معظمها الحد الضروري من المعيشة الأدمية ، وبخاصة من حيث : الغذاء ، والملبس ، والسكن (فضلاً عن العلاج ، والتعليم بطبيعة الحال) .

والعلاقة القائمة بين هاتين الطبقتين تفصح — ولا شك — عن نفسها من خلال الهوة العميقة التي تفصلهما ، فالحوار الدائر بينهما واضح ومحدد فهو يرى في ضوء سيطرة واستغلال من طبقة ، وقهر وتبعية من أخرى .

وتعد المدينة عموماً (والعربية خصوصاً) نموذجاً مثالياً يصور مصدق الأوضاع الطبقيّة السائدة حيث تتعايش الطبقات في مجتمع واحد فالأقلية المتميزة المسيطرة تظهر في شكل أصحاب رؤوس الأموال المكونين لقطاعي الصناعة ، والتجارة والمال والمسيطرين عليه فضلاً عن أصحاب الملكيات الزراعية الذين يقطنون المدينة (أو ما يطلق عليهم : « الملاك المتغيبون » Absentees) وكثيراً ما تجمع هذه الفئة بين مصادر ثروة في المدينة ، وملكيات مترامية في القرية ، ومن ثم يتمكنون من السيطرة على كل مجالات الحياة بالمجتمع (ريفه ، وحضره) .

أما نسق القيم فيصير — وفق هذه الظروف — متخلفاً عن استيعاب الأفكار أو الابتكارات وبخاصة التكنولوجيا منها . ولا نقصد « بالاستيعاب » هنا مجرد « الاستخدام » (فهذه أدنى درجات الاستيعاب) وإنما نعني به الإدراك الحقيقي لضرورة استخدام التقنيات الحديثة في حياتنا ، ثم اختيار الملائم منها لحل مشكلاتنا ، ومحاولة ابتكار أساليب محلية تجعلنا نتخلص شيئاً فشيئاً من الاعتمادية الكاملة على التكنولوجيا المستوردة . ويتدخل التركيب الطبقي ثانية هنا في تكريس القيم المتخلفة ، فيسعى أبناء طبقة الأقلية المسيطرة للحفاظ على الانساق

القيمة التقليدية المتخلفة كما هي (إن لم يزيدوا من تخلفها) ، ويساندونهم في ذلك ويؤازرونهم نسبة أمية عالية (تصل في المجتمعات العربية عموماً إلى نحو ٨٠ ٪ من إجمالي السكان) يتسم بها أبناء طبقة الأغلبية ، فضلاً عن انخفاض ذريع في مستويات معيشتهم وعدم الرغبة ، وعدم القدرة — في آن واحد — على المشاركة في أي نشاط جماعي ، فهم يعلمون تماماً أنه لا عائد بنقصهم نتيجة هذه المشاركة .

وفي ضوء ذلك يتضح بجلاء أن التكامل بين المدن داخل الدولة الواحدة أمر مفقود تماماً ، فما بالنا بالبحث عن إمكانيات ذلك التكامل بين المدن العربية بعضها البعض ؟

٢ — الهجرة من الريف إلى المدينة :

احتل موضوع « الهجرة الريفية — الحضرية » اهتماماً بارزاً على مختلف المستويات فقد أجريت بشأنه دراسات عديدة وبحوث ، وعقدت بخصوصه ندوات كثيرة ومؤتمرات شملت النطاق القومي (الوطني) وتجاوزه إلى الإطار العربي الشامل ، واخترقته أيضاً إلى المستوى العالمي .

ونقصد بهذا النمط من الهجرة انتقال الأفراد بشكل طوعي — اختياري من ريف دولة إلى حضرها بهدف الإقامة الدائمة والعمل في الموقع الجديد وذلك لتحقيق مستوى معيشي أفضل .

ولا تصير ظاهرة الهجرة ذات مضمون واقعي إن لم تستند إلى مجموعتين من العوامل : الأولى « عوامل دفع » Push Factors والأخرى « عوامل جذب » Pull Factors والمهاجر يوازن بين تأثير هاتين المجموعتين . والمفترض نظرياً أنه طالما اتخذ ذلك المهاجر قراراً بالهجرة فإن ذلك يعني أن عوامل الدفع قد مارست تأثيرها بحيث لم يجد الفرد ما يربطه بمجتمعه في ذات الوقت الذي فعلت فيه عوامل الجذب فعلها فشددت الفرد إلى المدينة حيث وجد المغريات عديدة وأهمها : فرصة العمل المتاحة ذات الأجر النسبي المرتفع .

وقد قام كثير من العلماء بإجراء عديد من الدراسات الاقتصادية الاجتماعية (أي التي تتكامل فيها الجوانب الاجتماعية مع الاقتصادية وتتوحد) لتقدير معدل الهجرة بين المناطق بعضها البعض سواء بين الحضرية ومثيلاتها أو بين الريفية وشبهاتها أو بين الريفية والحضرية (وهو ما يهمننا في هذا المجال) .

وبين معدل الهجرة الريفية — الحضرية ودرجة التحضر علاقة وثيقة حيث تزيد الهجرة من إجمالي سكان الحضر ، الأمر الذي ينعكس مباشرة على العلاقة بين نسبة سكان المنطقة الحضرية ونسبة سكان المجتمع ككل (حيث يستفاد من هذا التناسب في حساب درجة التحضر) .

وإذا حاولنا أن نعرض للدراسة عن حالة مجتمع يعاني بوضوح من حدة هذه الظاهرة وتؤثر في مدنه وقراه في ذات الوقت لما وجدنا خيراً من

مصر . فمسألة التضخم الحضري والتدهور الريفي ترجع بالدرجة الأولى لهذه الظاهرة . ويكفي أن نذكر أن : القاهرة ، والاسكندرية (المدينتان الكبيرتان) كانتا تستوعبان حوالي ٩,٥ ٪ من إجمالي السكان في عام ١٨٩٧ ، ثم بلغ نصيبهما حوالي ٢٠,١ ٪ في عام ١٩٦٠ ، إلى حوالي ٢٦ ٪ من إجمالي السكان في عام ١٩٧٦ ^(١) . (أي تضاعف سكانها حوالي ثلاثة مرات خلال ثمانين سنة تقريباً) ويرتب « اسحق القطب » العوامل التي تدفع بالأفراد للهجرة من الريف إلى المدن — على مستوى الدول العربية ككل — كما يلي : ^(٢) .

— عوامل اقتصادية : ولها الأولوية المطلقة حيث يتسم النشاط الزراعي بالتدهور الشديد ، الأمر الذي يدفع بالفرد للبحث عن مجال عمل آخر .

— عوامل سكانية : وتتمثل في ارتفاع معدلات الزيادة الطبيعية (الفرق بين المواليد والوفيات) بالريف فيصير مكتظاً بسكانه .

— عوامل اجتماعية : وترتبط بعناصر البناء الاجتماعي القائم في كل من القرية والمدينة والذي يعد مرة عامل طرد ، ومرة أخرى عامل جذب .

— عوامل أخرى : ويقصد بها عمليات الهجرة (أو التهجير) التي تتم في ظروف غير عادية كالكوارث الطبيعية (الزلازل والبراكين والفيضانات) أو المشروعات الكبرى (كالسد العالي وما صحبه من إغراق لبلاد النوبة الجديدة وتهجير أهلها) أو الظروف السياسية والعسكرية (مثل هجرة الفلسطينيين إلى دول العالم وخاصة العربية ، وهجرة المصريين من مدن القناة بعد حرب عام ١٩٦٧) .

٣ — « المدينة الرئيسية » Primate-City (في بعض الدول) و « المدينة — الدولة » City-State (في دول أخرى) :

يذهب « جيرالد بريز » G. Breese إلى القول بأن المدينة الرئيسية هي تلك التي تتخذ موقفاً يميزها عن بقية المدن ، ويبدو ذلك في ضوء تحليل عملية التحضر الجارية ^(٣) . وتتميز هذه « المدينة » بمجموعة من المقومات التي تجعل منها « رئيسية » بالنسبة لغيرها . ومن هذه المقومات نذكر : السكان والقاعدة الاقتصادية Economic Base المميزة للنشاط السائد ، والبناء البيئي القائم ، والانفتاح على العالم الخارجي (بوسائل الاتصال المختلفة) وتنوع عناصر البناء الاجتماعي ، والتركيب الطبقي المميز للمدينة .

ولهذه الظاهرة آثار جانبية سيئة . إذ أن السيطرة التي تمارسها هذه المدن على الدولة بعام ، ومطها الحضري بخاصة تمتص معظم الاستثمارات القومية وتشتت بنصيب الأسد من الأنشطة والخدمات وترك بقية المدن ترزح في تخلفها .

والدول العربية متخمة بمدن من هذا النمط . ويكفي أن نذكر أن عدد المدن « المائة ألفية » قد بلغت في الدول العربية (٥٩) مدينة وذلك

(١) راجع : محمود الكردي : الهجرة من الريف إلى المدن في مصر : أخطاها ، ودوافعها ، وتعالجها . المؤتمر الخامس لمنظمة المدن العربية المنعقد بالرباط في الفترة من ٦ — ١١ يونيو عام ١٩٧٧ .

(٢) لتفصيل هذه العوامل راجع : عبد الإله أبو عياش ، اسحق يعقوب القطب ، مرجع سابق ص ٢١١ — ٢١٨ .

3. Breese, G. (ed); The City in New Developing Countries, Princeton Univ. Press, 1972, p. 48.

حتى عام ١٩٧٠ (والمقياس الذي يحدد عدد السكان بمائة ألف نسمة على الأقل ، هو أحد المقاييس الكمية التي تستخدم في تحديد المدينة الرئيسية) . وتشهد معدلات النمو المتزايدة للسكان ارتفاع هذا العدد خلال عقد السبعينيات .

أما المدينة الدولة فهي ظاهرة أخرى تعني أن الدولة ككل يمكن رؤيتها من خلال مدينة واحدة هي في الغالب العاصمة والميناء الرئيسي ومركز التجارة الأساسي ، وفيها الوزارات والهيئات الحكومية والخاصة ومعظم المؤسسات التعليمية والصحية ، وهي مقر الحكم ، ومركز التجمع السكاني المتميز (لا يقل ما تضمه من السكان عن نحو ٨٠ ٪) . وتتجلى نماذج هذه الظاهرة في المدن العربية من مجرد تحليل عابر لأوضاع كل من : الكويت ، والدوحة ، والمنامة ، وأبوظبي ، ومسقط (أي جزء كبير من منطقة الخليج العربي) .

ولا شك أنه سواء كانت المدينة « رئيسية » ، أو « دولة » فإن مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والادارية تقف حجر عثرة أمام إمكانية قيام أي جهود لإحداث تكامل بنائي ووظيفي فيما بينها .

سادساً : نحو استراتيجية مقترحة للتكامل الإداري والتنظيمي بين المدن العربية

قد يجوز لنا — بعد عرض العناصر الرئيسية السابقة — أن نتصور إطاراً عاماً يتضمن الملامح الأولية للاستراتيجية التي ينبغي أن تقترح لعلاج مسألة التكامل الإداري والتنظيمي بين المدن العربية .

وبادئ ذي بدء نود أن نشير إلى أن الملامح التالية لا تزيد عن كونها وجهة نظر شخصية لمشكلات المدينة العربية ، كما أنها لا تعكس استراتيجية كاملة أو شاملة تتناول كل الأبعاد التي تتحرك فيها المدينة العربية ، وإنما هي قاصرة على نقطة بذاتها ألا وهي الجوانب الاجتماعية والبيئية (وهي موضوع اهتمام هذه الدراسة) .

بناء على هذا التوضيح نبدأ مباشرة في عرض ملامح الاستراتيجية المقترحة . ونحن في ذلك محتاجون للإشارة إلى قضيتين ، وأربعة عناصر (أو مكونات) . أما القضيتان فتتمثلان في : العلاقة بين الريف والمدن بالدولة ، والتكامل بين السكان والموارد . بينما تتحدد العناصر في : ضرورة التكامل المبدئي بين مدن الدولة الواحدة ، وعلاج مشكلة السكان بالتكامل بين المدن العربية ، والاهتمام بدور الإدارة المحلية في المشاركة الإيجابية في تنمية المدينة ، وأخيراً دور المنظمات الدولية والعربية في رسم الاستراتيجية الشاملة .

وفيما يلي نعرض لكل من القضيتين ، والعناصر الأربعة بشيء من التفصيل :

أ) القضايا الأساسية المحددة للاستراتيجية المقترحة ، ونجملها في اثنتين على النحو التالي :

١ — قضية العلاقة بين الريف والمدن في الدولة :

من المسائل التي حُسمت نظرياً وصارت بمثابة البديهيات ، أن مشكلات المدينة لا تنحصر فقط في جعبتها ، وإنما تمتد إلى الأنماط المعيشية الأخرى للمجتمع ريفية كانت أو بدوية . كما أن العكس صحيح تماماً . ورغم ذلك ، فإن هذه المسألة لم تزل بعيدة عن أرض الواقع . فالاهتمام بشؤون المدينة لا يزال متقوقعاً داخلها ولا يتجاوز حدودها . ومن العجيب أن ذلك قائم رغم أن المدينة تعتمد في معيشتها اليومية (في تزويدها بالأغذية مثلاً كالخضروات والفواكه والألبان) على القرية ، ناهيك عن ذلك السيل الجارف والمتدفق من موجات الهجرة للعمالة النازحة من القرية إلى المدينة ، مع ما يستتبع ذلك من تغير يصيب الاطار الثقافي المميز لهؤلاء المهاجرين وما يتركونه من تأثيرات على المناطق التي يسكنونها بالمدينة .

والمدينة العربية تعاني من فقدان العلاقة بين القرية والمدينة . وليس أدل على ذلك من التفاوت الملحوظ القائم بينهما في كل الهياكل والأبنية : الطبيعية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والبيئية . وتزداد الهوة اتساعاً بينهما عندما تقوى عوامل الطرد في القرية فتدفع بأبنائها دفْعاً إلى المدينة ، في ذات الوقت الذي تتعاضد فيه عوامل الجذب بالمدينة فتشد هؤلاء المهاجرين وتجذبهم إليها ، إلا أنها لا تقدر على تهيئة كل الظروف التي تمنحهم إقامة مستقرة وتجعلهم لا يزيدون مشكلات المدن صعوبة ، وتعقيداً .

وكلما ازدادت المدينة تحضرًا بفعل التصنيع كلما كانت الضرورة ملحة لإقامة علاقة طبيعية بينها وبين القرية . وتكفي الإشارة إلى مدينة « القاهرة » للدلالة على ما تعانيه من مشكلات . إذ أن العلاقة بينها وبين النمط الريفي كله بمصر مختلفة بشدة ، فهي من نوع المدن الرئيسية المسيطرة التي تعد بمثابة « مركز الاستقطاب » الذي تنجبه إليه كل المناطق — ريفية كانت أو حضرية — وتصيبه بالتركز في السكان والتكدس في الأنشطة .

٢ — قضية التكامل بين السكان ، والموارد في المدن العربية :

يحتل مطلب « التكامل بين السكان والموارد » أهمية خاصة ، بل وشرطاً ضرورياً من شروط التحضر بعامة ، ونمو المدن بخاصة . ونحسب أن المدن العربية في أمس الحاجة إلى تحقيق هذا التكامل حيث أن بعضها يتميز بمعدلات نمو عالية في السكان في الوقت الذي تتدنّى فيه مواردها (كما ونوعاً) . وفي الطرف الآخر نلاحظ عدداً غير قليل من المدن يتسم بتخلخل شديد في نمو سكانها في حين تتعاضد مواردها المادية .

من هنا تتضح أهمية توافر عنصر التكامل في شأن الموارد عموماً — بشرية كانت (أي سكانية) ، أو مادية — الأمر الذي حدا بالبعض إلى اقتراح عدد من العناصر لتحقيق هذا التكامل نذكر أهمها فيما يلي :^(١)

(١) لتحليل هذه العناصر راجع :

Viot, P., Principles of Regional Analysis, African Institute for Economic Development & Planning, Dakar, 1969.

— توافر المقومات الطبيعية في المنطقة . فهي تمثل ركناً أساسياً تبدأ منه أولى مستويات التكامل المطلوب .

— تزويد المنطقة بالهياكل الأساسية للمشروعات Infrastructures فذلك يؤدي إلى إيجاد علاقة مبدئية وضرورية بين الموارد على اختلافها . فمن العبث مثلاً أن تفكر في إنشاء مصنع دون تجهيز موقعه وإمداده بالمياه الصالحة للشرب ، والمجاري ، والكهرباء ، وتهديد الطرق والشوارع ، وإقامة المساكن ، والبنوك ، والمدارس ، والمستشفيات .. الخ بل أن هناك اتجاهًا يذهب إلى أن تواجد هذه الهياكل أولاً هو الأمر الذي يدفع إلى التفكير في إقامة المشروعات .

— إحداث تناسق بين الامكانيات الانتاجية (وبخاصة في مجال الصناعة) ، والأدوات المستخدمة في الانتاج بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق أقصى استغلال ممكن للموارد المتاحة .

— الاعتماد بصفة رئيسية على المورد البشري ، إيماناً منا بأننا لن نصل إلى تحقيق أدنى مستويات ذلك التكامل دون الاهتمام بهذا المورد ورعايته . فبدونه تبدل الامكانيات المادية مجرد « مواد خام » تبحث عمن يستغلها ، ويرشدها ، ويفيد منها . بل يصل الأمر بال بعض إلى القول بأن العنصرين الرئيسيين لتحقيق التكامل المنشود يتمثلان في : « مورد » متوافر ، و « انسان » قادر على استغلاله .

عناصر (أو مكونات) الاستراتيجية المقترحة ، ونحدها فيما يلي :

١ — ضرورة التكامل بين مدن الدولة الواحدة :

من المنطقي أنه لا يجوز لنا البحث عن إمكانيات تحقيق التكامل العربي بصفة عامة دون أن نطمئن بداية على تواجده بالنسبة لكل دولة على حدة . فالتكامل مستويات عدة ، ومن الطبيعي والحنفي معاً أن نمر بالمستوى الأدنى حتى نصل للأعلى . وأحياناً نتطلع بالمجتمعات العربية وتسعى « للقفز » من مستوى لآخر دون المرور التدريجي والطبيعي المفترض . فعلى سبيل المثال تعقد أحياناً المؤتمرات والندوات لمعالجة قضية « هجرة العمالة بين الدول العربية » مثلاً ، وتطرح التصورات وترسم الحلول — وقد تكون منطقية في حد ذاتها — في الوقت الذي تعاني فيه كل دولة من ذات المشكلة داخلياً (أي هجرة العمالة من الريف إلى المدن) . فكيف يتأتى لنا أن نرسم تصوراً عربياً شاملاً ، دون أن تكون له بدايات محلية واهتمامات تبحث أولاً عن الحلول على مستوى كل دولة ؟ .

ولا يعني ذلك أننا لا نتفق على وضع تصور عربي بشأن القضايا التي تهم البلدان العربية ، فذلك أمر ضروري ولازم (ومن أجله نناقش هذا البحث) . وإنما نحن ضد البدايات الخاطئة في التصدي للمشكلات . فالأولوية لفحص القضايا داخلياً حتى يحدث التكامل على مستوى المدن (أو الريف) ، ثم لا بأس بعد هذه البداية أن تتسق هذه الجهود وتساير التصور العربي الشامل للتكامل الذي يعد بالقطع — حينذاك — مكتملاً للجهود وليس مشتتاً لها .

٢ — علاج مشكلة السكان في اطار التكامل بين المدن العربية :

إذا كان التركيز السكاني (أو التضخم السكاني كما يطلق عليه أحياناً) سمة مميزة لبعض المجتمعات العربية عموماً (وتقع مصر في المقدمة) ومدنها الكبرى خصوصاً ، (وتمثل القاهرة النموذج الواضح على ذلك) ، فإن هناك مجتمعات أخرى تعاني من التخلخل السكاني (أو ما يسمى حيناً بالقلّة السكانية) ولعل أكثرها بروزاً في هذا المجال مجتمعات الخليج العربي . ولا يقاس « التركيز » ، أو « التخلخل » هنا اعتماداً على عدد السكان فقط ، وإنما يرتبط ذلك أساساً بمتغيرات أخرى عديدة مثل : المساحة (المتاحة ، والمأهولة) ، وحجم المدن ، وتنوع النشاط السائد ، ومتوسط الدخل ، وتنوع الخدمات ومعدل أدائها ونصيب الفرد منها ، وحجم الموارد المتاحة وكيفية استغلالها ودرجته .. الخ . وإذا كانت قضية السكان ينبغي أن تناقش أولاً في حدود الظروف الخاصة بكل دولة ، ثم ثانياً على مستوى الدول العربية مجتمعة ، فإن مسألة « سكان المدينة » هي أحق بالتنازل وفق ذات المنهج . ذلك أن ظاهرة « حركة السكان » Population Mobility هي أبرز خصائص المدينة . ولا يمكن ضبط هذه الظاهرة إلا برسم سياسة عربية شاملة تضمن الاستفادة القصوى من سكان مدن المجتمعات العربية ، وتعالج — في ذات الوقت — مشكلتي : التركيز ، والتخلخل السكاني المميزتين للمدينة العربية .

٣ — الاهتمام بدور الادارة المحلية في المشاركة الإيجابية في تنمية المدن :

لا تستطيع الدولة ولا تتمكن من الاشراف الكامل على كل المناطق التي تنقسم إليها ، ومن ثم كان التقسيم الإداري لأي مجتمع (سواء كان وحدته : محافظة ، أو منطقة ، أو إقليم ، أو ولاية ، أو مقاطعة .. الخ) مهيباً الفرصة لتكوين إدارة محلية بكل وحدة من وحداته تتولى رعاية شئونها وتنمية مشروعاتها .

ورغم المشكلات التي تكتنف مسألة الادارة المحلية بالمجتمعات العربية ، إلا أنها يمكن أن تكون جهازاً فعالاً ومعضداً لكل الجهود التي تبذل لتنمية المجتمع . فنظام الادارة المحلية من طبيعته ، وأهدافه — في آن واحد — أن يتعرف على الطاقات الموجودة بالمجتمع (ريفه ، وحضره) ، وأن يعتمد في جزء كبير من عملية اكتشافها واستغلالها على طاقات المجتمع المحلي مادية كانت أو بشرية .

ولعل جوهر فلسفة الادارة المحلية يتجسد في مضمون « مشاركة المواطنين » الذي يعبر بصدق عن المطالب الحقيقية لأبناء المجتمع ، فهم أقدر الناس على الشعور بالمشكلات التي تواجههم فضلاً عن أنهم أصدق من يقترح الأساليب لمعالجة هذه المشكلات . وتحتاج « المدينة العربية » إلى تدعيم أجهزة الادارة المحلية بها ، ومن ثم زيادة فرصة مشاركة المواطنين حتى تصبح إيجابية التأثير .

٤ — دور المنظمات الدولية ، والعربية في رسم الاستراتيجية المقترحة :

لعل قضية المدينة العربية واحدة من أهم القضايا التي طرحت للمناقشة في السنوات العشر الماضية على الأقل بشكل مكثف ومتتابع . وتجسد ذلك وتبلور في عقد مجموعة من الندوات والمؤتمرات التي تستهدف في النهاية محاولة التوصل إلى استراتيجية ثابتة بشأن كل القضايا والمشكلات التي تعترض سبيل نموها .

وإذا كانت المنظمات العربية قد تولت هذه المهام باتباع تلك الأساليب ، فإن المنظمات الدولية قد اهتمت أيضاً بذات القضية عن طريق اجراء الدراسات والبحوث المستفيضة التي تحلل جميع أبعادها ومتغيراتها .

وقد تحتاج الجهود العربية في هذا الصدد إلى تكثيف وتنسيق ومتابعة ، فكل مؤتمر ينتهي إلى توصيات معينة ، كي يبدأ مؤتمر آخر ليتهي إلى توصيات أخرى (وقد تتكرر أو تتضارب) .. وهكذا .. ومن ثم فإن الضرورة قد صارت ملحة لاقتراح مؤتمر (أو لقاء) يكون كل مهمته متابعة التوصيات التي يكون قد خرج بها مؤتمر سابق ، وذلك حتى لا تبتر الجهود وتشتت ، ونكون كمن يحرث في البحر !!

خاتمة :

كشف لنا التحليل السابق — رغم إيجازه — عن أهمية مطلب « التكامل » وضرورته ، ذلك أنه يُعد بمثابة المخرج الذي يكاد يكون واضحاً وملموساً حتى اليوم لتنمية المجتمعات العربية عموماً . ولما كان ما ينطبق على « الكل » ينسحب بالتالي على « الجزء » ، فإن مستوى التكامل يمتد ليشمل كل الأنماط المعيشية بالمجتمعات العربية ابتداءً بالمدينة إلى القرية وكذلك البادية ، ومن ثم يكون صالحاً لمعالجة المشكلات التي يعاني منها كل نمط .

ويبدو أن مشكلات المدينة العربية ، قد طفت إلى السطح لتفري الباحثين بدراساتها وتحليل أبعادها ذلك أن المدينة تعد « بؤرة » تتجمع فيها كل الموارد والطاقات المجتمعية سواء كانت محلية خاصة بها ، أو مستجلبه لها من خارجها ووافدة إليها (ويستوي في ذلك المورد البشري وغير البشري) .

وقد اتضح لنا فيما سبق أن المدينة العربية في أمس الحاجة إلى إجراء عديد من « دراسات الحالة » Case Studies فكل مدينة — تقريباً —

ينقصها الوصف المبدي الكامل لجميع أبنيتها الاجتماعية ، وتركيباتها البيئية ، وهياكلها الاقتصادية ، ونظمها السياسية ، وأطرها الثقافية فبدون هذا الوصف الدقيق لا يمكن أي « متخذ لقرار » من التشخيص السليم للمشكلة ، ومن ثم تقديم الاقتراح الصائب لمواجهتها . وتعد دراسات الحالة هذه بمثابة المادة الخام والأولية التي بمقتضاها يمكن للتكامل بين المدن العربية أن يتحقق .

وإذا كانت الجوانب الاجتماعية والبيئية — التي حاولت في هذا التحليل سبر أغوارها — قد أضافت شيئاً في تحليل أبعاد قضية المدينة العربية ، فإنها بالقطع غير كافية وحدها في التعبير عن هذه القضية . فالتكامل الإداري والتنظيمي يستند إلى عدة جوانب تتكامل فيما بينها أولاً (وهو مستوى نظري من التكامل) تتفاعل فيه الجوانب السياسية جنباً إلى جنب مع الجوانب الاقتصادية والثقافية ثم يرتد ذلك ثانية في صورة عملية تستهدف تحقيق التكامل بين المدن العربية في إطار واقعي ملموس .

ولا شك أن الدوافع الملحة لقيام التكامل الإداري والتنظيمي بين المدن العربية تتجمع في محورين أساسيين : الأول يتصل « بالبشر » ويتبدى بوضوح من خلال هجرة السكان من مكان إلى آخر ، داخل المنطقة العربية مخنثة المدن بالطبع مقرأ لها ومستقرأ . أما الثاني فيتعلق « بالموارد المادية »^(١) حيث لا يكفي أن يكون المورد « متاحاً » كي يتحقق نمو المجتمع وإنما ينبغي أن يتبع ذلك « تيسيراً » له ، ثم استخداماً لامتكانياته ، حتى نصل إلى مرحلة « الاستخدام الرشيد » .

ولا شك أن هناك ظواهر عديدة لا بد أن تنبثق عن تحقيق هذا التكامل المفترض وذلك مثل : التخطيط (سواء كان طويل الأجل أو قصير) وهجرة العمالة ، والهياكل الإدارية والتنظيمية ومدى ملاءمتها لظروف المدن العربية .

ومن ثم تحتاج هذه الظواهر إلى استعداد مسبق بدراساتها والاهتمام بتحليلها ، حتى لا نفاجاً يوماً وقد تحولت هي ذاتها إلى مشكلات لتنبثق عنها ظواهر أخرى ، وهكذا ..

ويلاحظ أن الجهود المبذولة حالياً بشأن قضايا المدينة العربية غير كافية ، إذا هي ظلت حبيسة قاعات المؤتمرات ، والندوات ، وإذا لم تتجاوز حدود الحيز الورقي الذي تدون عليه الدراسات والبحوث ، ومن ثم فإن الاهتمام العملي بتنفيذ القرارات الصحيحة التي تتخذ ينبغي أن تكون له الأولوية دائماً .

١ — راجع هذه الفكرة في :
— وفيق أشرف حسونة ، « التخطيط للتنمية الاجتماعية في العالم العربي » ، ورقة مقدمة لمؤتمر وزراء الشؤون الاجتماعية العرب ، الجامعة العربية ، (القاهرة) ، مارس ١٩٧١ .

عملية اتخاذ القرار الإداري

للدكتور حسن محمد عواضة

(المقدمة) :

أولاً - دراسة القرار الإداري :

تختلف دراسة القرار الإداري من وجهة نظر رجال القانون الإداري ، عنه من وجهة نظر رجال الإدارة العامة ، وهذا الاختلاف مرده إلى أساس كل من القانون الإداري « اللاتيني » النزعة ، « الفرنسي » الأصالة ، وعلم الإدارة العامة ، الذي نشأ وترعرع لدى فقهاء « الأنجلو ساكسون » ، وفي « الولايات المتحدة الأمريكية » بالذات ، يضاف إليه أن علم الإدارة العامة متعدد الجوانب فهو يشمل بالإضافة إلى القانون الإداري ، العلوم السياسية والدراسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، وهو ، أي علم الإدارة العامة ، من جهة نظر رجال الفقه الأمريكيين ، عملي ، مرن ، متحرر من القواعد القانونية الصرفة ، ديمقراطي النزعة ، يجمع ما بين العلم والفن معاً .

أما النظام القانوني كما يراه الفقهاء « الفرنسيون » فيجعل من تطبيق القانون والقواعد القانونية غاية أساسية بمحد ذاتها .

لذلك ، سنحاول دراسة القرار الإداري من خلال وجهتي النظر محاولين إيجاد قواعد مشتركة بينهما ، باعتبار أن عمل الإدارة البلدية بشكل عام ، في مدتنا العربية إنما يخضع أساساً للقانون الإداري ويتعلق بالمرافق العامة التي هي أساس القانون الإداري الفرنسي . دون أن يعني ذلك أن مدتنا ومجالسها وإدارتها ، تتجاهل علم الإدارة العامة في آفاقه العملية والفنية ، وفي نظره الشمولية ، وفي الحلول التي يطرحها لإدارة المشاريع الاقتصادية ومرافق الخدمات العامة . بل أن الآخذ بأساليب الإدارة العامة الحديثة ضمن الأطر القانونية العامة هو المنهج السليم الذي يفرض نفسه ، والذي سنتبعه في خطة بحثنا هذا .

ثانياً - تعريف القرار الإداري ، وتحديد عناصره :

١ - يمكن تعريف القرار الإداري ، من زاوية القانون الإداري ، على أنه عمل تقوم به الإدارة للتعبير عن إرادتها الإلزامية ، بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ضمن الحدود الممكنة والمشروعة .

ويتكون القرار الإداري ، بموجب هذا التعريف من العناصر الأربعة التالية :

بما لا شك فيه أن العمل في البلديات ، باعتبارها مؤسسات عامة أو إدارات عامة لا مركزية ، عمل إداري يخضع لمبادئ علم الإدارة العامة ولقواعد وأسس القانون الإداري ، ويتسلح بأساليب الإدارة ووسائل التنظيم الإداري .

ويلمس المشتغلون في إدارة بلديات المدن العربية هذه الحقيقة كل يوم ، بعد أن تزايدت الوظائف والمسؤوليات ، وتنوعت المهام والاختصاصات ، من الشؤون الصحية والفنية والزراعية إلى التخطيط العمراني وقضايا التملك ، وإعداد وصرف الميزانيات وجباية الرسوم ، وإصدار التراخيص ومراقبة الأسواق ، وإقامة المنشآت ، وضبط شئون الموظفين والعمال وتسيير المرافق والخدمات العامة ، وغيرها .

وان أكثر ما يلفت الانتباه ، في هذا المجال هو هذه العلاقة اليومية المستمرة بين البلدية والمواطن التي تتسع وتتزايد باطراد نتيجة للربط الحيائي والمعيشي للمواطن - وبأدق أبعاده - بعجلة الإدارة البلدية .

من هنا ونظراً لكون البلدية إدارة للخدمة العامة ، تواجه متطلبات إنسانية متزايدة ، وتتميز بقربها الشديد من المواطن ، وعلاقتها القوية بالحكومة المركزية ، فإن المسؤولين فيها ، يتخذون قرارات يومية هي من الأهمية والخطورة ، بحيث أصبحت صفة « متخذ القرار » ملازمة للمسؤول في الإدارة البلدية .

وقد اعتبر الكاتب الأمريكي « ليونار هويت » أن اتخاذ القرار هو من أبرز خصائص القيادة الإدارية .

أما المهندس الفرنسي « فايول » ، فقد اعتبر اتخاذ القرار أحد العناصر الخمسة التي تتكون منها العملية الإدارية ، وهي : التخطيط ، التنظيم ، إصدار القرار ، التنسيق والمراقبة .

وبما لا شك فيه أن موضوع اتخاذ القرارات في مختلف مستويات إدارات المدن العربية ، هو من العمليات الحاسمة والضرورية التي تترجم خطط وبرامج وتنظيمات ومشاريع المجالس والأجهزة البلدية وتعطيها الطريق للتنفيذ . فما هو القرار الإداري وكيف يمكن تعريفه . وما هي عناصره ، وكيف يمكن تقييمه ؟

أ — الإرادة الالتزامية للإدارة، أو الرأي الذي تفرضه الإدارة وتلزم الآخرين به . وهنا يجب تمييز الرأي الملزم عن مجرد الاقتراح أو التوجيه . فبدون هذه الإرادة الملزمة ينتفي القرار . فعندما تصدر البلدية منشوراً تنصح فيه بعدم التدخين ، لأنه مضر بالصحة ، فهي لا تقرر منع بيع السجائر ، بل تبدي مشورة ونصيحة غير ملزمين بالابتعاد عن التدخين .

ب — إحداث تغيير في المراكز القانونية ، مثال عليه ، صدور قرار بتعيين موظف في أحد الأقسام البلدية ، أو تعديل نظام العمل في الأسواق وإصدار رخصة بناء الخ .. فمثل هذه القرارات تُحدث إضافة أو تعديلاً في أوضاع قانونية قائمة وبالتالي فهي قرارات إدارية .

أما إصدار تعميم أو منشور إداري ، متضمناً تعليمات عامة إلى موظفي البلدية ، للتقيد بساعات دوام العمل ، وإنجاز المعاملات في مواعيد قصيرة واستقبال المواطنين ببساطة وروح طيبة ، فإن مثل هذه التعليمات لا تنتج مفاعيل قانونية ، وتبقى مجرد توجيهات ليس إلا ، ولا يمكن تصنيفها في عداد القرارات الإدارية .

ج — قابلية القرار للتنفيذ من الناحية العملية ، وعند الاستحالة يصبح القرار كأنه لم يكن ، مثال عليه ، يتخذ المسؤول في البلدية قراراً بتسيير باصات النقل العام في منطقة من مناطق المدينة ، ثم يتبين أن السيارات معطلة أو غير صالحة للتشغيل لسبب من الأسباب . فما هي القيمة العملية لمثل هذا القرار ؟ بالطبع ستكون نتائجه سلبية ، وسيبقى غير قابل للتطبيق أو كأنه لم يكن .

د — المشروعية ، أو قانونية القرار ، بمعنى أن يكون القرار الإداري منطبقاً على القوانين والأنظمة النافذة ، وإلا أصبح باطلاً ، ومعرضاً للإلغاء من قبل القضاء . إن عنصر المشروعية هو من العناصر الهامة في حياة القرار الإداري واستمراره وحياته على الحصانة التي تكفل سريانه وإظهار نتائجه السليمة المحققة .

٢ — يختلف تعريف القرار الإداري ، من زاوية علم الإدارة العامة ، عنه من زاوية القانون الإداري ، لجهة الطبيعة الفنية والعملية التي تصبغ عملية تكوين القرار . ويتفق علماء الإدارة العامة على تعريف القرار الإداري ، بأنه اختيار للحل الأمثل لمشكلة مطروحة ، بهدف تحقيق أفضل النتائج ، في أقصر وقت وأقل جهد بأقل النفقات وفي حدود الامكانيات المتاحة .

وتتلخص العناصر المكونة للقرار الإداري بموجب هذا التعريف بما يلي :

أ — وجود مشكلة إدارية ينبغي معالجتها ، وإيجاد الحل المناسب لها . والمقصود بالمشكلة الإدارية هنا ، أي قضية تنظيمية أو تنفيذية مطروحة على بساط البحث أمام المجلس البلدي أو الإدارة البلدية . فقد تكون مشكلة قديمة دائمة ، أو طارئة مستجدة ، أو مجرد تحوّل للمستقبل ، ويتوجب اتخاذ قرار بشأنها ، فبانتفاء المشكلة أو الموضوع ينتفي القرار .

ب — وجود عدة حلول مطروحة لمعالجة المشكلة الإدارية ، ويجب أن تتوافر في كل حل القابلية لتحقيق علاج للمشكلة بنسب متفاوتة ، ويرى علماء الإدارة أن القرار الإداري لا يكون إلا إذا توفرت عدة بدائل . فالحل الواحد يفقد العقل الإداري صفة القرار ، ويصبح نتيجة الأمر الواقع .

ح — حرية اختيار الحل الأمثل من بين الحلول المطروحة ، إن عملية الاختيار هذه هي أهم ما في القرار الإداري ، لأنها عملية من عمليات النشاط الذهني ، مبعثها الربط بين سبب المشكلة والنتائج التي يحققها القرار الخاص بمعالجتها وانعكاساتها على مختلف الأصعدة من شخصية وموضوعية .

د — يجب أن تتوفر في الحل الأمثل الذي تقرر اختياره نتائج إيجابية على صعيد العمل الإداري ، بقصد توفير الوقت والجهد واختصار النفقات المتأتية منه .

هـ — قدرة الإدارة على تنفيذ القرار المتخذ ، بحيث تتوفر لديها الامكانيات التنفيذية ، البشرية منها أو المادية .

٣ — من مقارنة هذين التعريفين للقرار الإداري ، يتضح لنا أن علماء الإدارة العامة يركزون على عنصرين هامين هما : طرح عدة حلول للمشكلة الواحدة ، وتوفير حرية الاختيار ، بينما لا يعير رجال القانون الإداري هذه الأمور الأهمية اللازمة .

والواقع أن التعريفين يكمل أحدهما الآخر ، فإذا كان القرار الإداري عملية فنية وتنظيمية ، تتطلب مهارة ومقدرة من المسؤول الذي يتخذها ، وتطور شخصيته وكفاءته ، فإن القرار الإداري في نتائجه وآثاره ، عملية قانونية وانضباطية تكفل حصانة القرار وقابليته للتنفيذ .

إن الإدارة البلدية ، باعتبارها إدارة عامة ، تقوم بنشاطات متماثلة مع الإدارات الخاصة من حيث التنوع والأساليب والفعالية ، لها الحق بأن تستعين بالمناهج العلمية والفنية التي تطبقها الإدارات في الشركات الخاصة عند اتخاذ القرارات المختلفة .

ثالثاً — أنواع القرارات الإدارية :

أ — يميز القانون الإداري بين أنواع متعددة من القرارات الإدارية . وذلك بالنظر إلى الزاوية التي ننظر بها إليها ، فهناك أولاً القرارات الإدارية من حيث تكوينها أي بالنظر لجهة صدورها ، هل هي قرارات بسيطة صادرة من فرد واحد ضمن نطاق اختصاصه ، أم هي قرارات مركبة صادرة عن سلسلة من الرؤساء في مراحل الاختصاص المتعددة ، كما هو الحال في قرار نزع الملكية الذي يتكون عبر موافقة مجموعة من الرؤساء والإدارات يصدر كل منهم قراره في شريحة محددة قبل أن يأخذ القرار الأساسي صفته النهائية .

وينتج عن القرار المركب أن إلغاء عملية قانونية معينة من حلقات تكوينه في مرحلة من مراحله يجر إلى إلغاء القرار كله . وهناك التمييز الثاني بين القرارات الإدارية ، وذلك من حيث خضوع القرار للرقابة القضائية أو عدم خضوعه .

هـ — القرارات الأساسية والقرارات الفرعية :

فالأولى لا تصدر إلا في حالات محددة وتطال مواضيع ثابتة وأساسية ترمي إلى تغيير جذري وأساسي في الإدارة وهي ذات أهمية كبرى وتتطلب إجراءات وأساليب لحماية الأنظمة الأساسية للإدارة وعدم التساهل في تعديل أو تغيير أوضاعها . وتصدر عادة عن الرؤساء في أعلى المراتب ، بينما تتعلق القرارات الفرعية بالأعمال اليومية العادية المتكررة ، وعادة ما تكون أسهل وأيسر من القرارات الأساسية ، وتصدر عن الرؤساء في الحلقات الوسطى والدنيا .

ويضيف البعض إلى هذه الأنواع من القرارات ، نوعان آخران هما : قرارات يمكن معرفة نتائجها مقدماً وبالتأكيد ، وقرارات لا يمكن معرفة نتائجها مقدماً وذلك لأن المعلومات التي بنى عليها القرار قد تكون تنبؤات أو افتراضات ليس إلا .

رابعاً — صنع القرار الإداري :

تمر عملية صنع القرار الإداري بأوضاع ومراحل متعددة تختلف من حيث ظروف الإدارة البلدية وطبيعة المشاكل التي تواجهها والإمكانات المتوفرة لديها .

ويميز رجال الإدارة العامة بين مرحلتين مهمتين لهما أثر كبير في ولادة القرار الإداري هما : المرحلة التنظيمية والمرحلة الانسانية .

١ — المرحلة التنظيمية : أو الموضوعية ، في عملية صنع القرار الإداري ، وتتعلق بالجوانب الرسمية في العملية الإدارية ، أي مراعاة الاختصاص وتوفير البيانات والمعلومات والتفكير بالاجراءات .

أ — تحدد قواعد الاختصاص المسئول المكلف بإصدار القرار الإداري . والقرارات دائماً فردية ، وحتى لو صدرت عن مجموعة من الأفراد على شكل هيئة أو مجلس ، فالقرار الذي يصدر عن المجلس البلدي هو قرار جماعي اتخذته كل عضو في المجلس بمفرده فلولا توافق الآراء ، وحصول القرار الجماعي على غالبية القرارات الفردية لما أصبحت له صفة القرار النهائي ، وفي التنظيمات البلدية والحكومية بشكل عام ، تكون للمجالس الصفة التقريرية ، أي إصدار القرارات التشريعية والتنظيمية ولكن هذه القرارات ستبقى جامدة لا حياة فيها بدون إصدار القرارات التنفيذية لها . إن عملية صنع القرار قد يمارسها أي فرد في الإدارة البلدية ضمن نطاق اختصاصه وصلاحياته ، وعلى هدي القواعد المحددة بقرارات أخرى صادرة عن الهيئات المختصة ، فالقرارات الإدارية قد تولد في القاعدة ، كما تولد في رأس الهرم الإداري نتيجة للأسباب والظروف المختلفة ولقواعد الاختصاص . وبما يجدر ذكره في هذا المجال ، أن القرار الإداري ، وإن كان يصدر عن شخص واحد ، إلا أنه في أغلب الأحيان ثمرة جهود مشتركة من مجموعة المساعدين أو المستشارين أو الموظفين الذين ساهموا في توفير المعلومات واشتركوا في مختلف مراحل الاجراءات .

لذلك يفرق علماء الإدارة بين صنع القرار واتخاذ . فصانع القرار هو أي شخص يساهم فيه من حيث الإعداد أو الاقتراح أو توفير المعلومات أو إبداء الرأي ، غير أن متخذ القرار هو صاحب الكلمة النهائية في الموضوع الذي يتحمل كافة نتائجه .

فمن المعروف كقاعدة عامة أن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء لفحصها والتأكد من شرعيتها أو أنها مشوبة بعيب من العيوب القانونية . والنتيجة العملية لهذه الرقابة القضائية الحكم بإلغاء القرار غير المشروع أو الحكم بالتعويض للمتضرر منه . غير أن هنالك قرارات إدارية غير خاضعة لرقابة القضاء ، وهي إما قرارات متعلقة بأعمال سيادة الدولة أو الحكومة ، وإما قرارات خاصة قصد بها حصانة أو حماية مصدرها من الرقابة القضائية .

وهناك التمييز الثالث بين القرارات الإدارية ، وذلك من حيث آثارها ، ويذكر الفقهاء أنواعاً متعددة من القرارات التي تنتج آثاراً مختلفة ، كالقرارات الانشائية أو الالغائية ، والقرارات التعديلية ، والقرارات الشرطية ، والقرارات السلبية والقرارات التنظيمية ، والقرارات الفردية .

ومن أهم القرارات الإدارية من حيث آثارها نوعان : القرار الإداري الذي يقتصر أثره على الإدارة البلدية وموظفيها ، والقرار الإداري الذي يطال المواطنين أو قسماً منهم . فمن أمثلة النوع الأول من القرارات الإدارية أي الداخلية ، الأوامر الرئاسية بتحديد صلاحيات المرؤسين أو الأوامر التنفيذية بمهام معينة أو التكليف بواجبات محددة .

ومن أمثلة النوع الثاني من القرارات الإدارية ، أي « التنظيمية » القرارات المتعلقة بتحديد دوام عمال المرافق البلدية ، أو تحديد مهل الرخص البلدية أو إيقاف مرفق بلدي عن العمل لفترة محددة الخ ..

ب — يلتقي علماء الإدارة العامة مع فقهاء القانون الإداري في اعتماد بعض أنواع القرارات الإدارية التي سبق بيانها ، ويضيفون عليها أنواعاً أخرى ، ويمكن في هذا المجال التمييز بين مجموعات القرارات التالية :

أ — القرارات الفردية والقرارات الجماعية :

الأولى تصدر عن فرد واحد وتتميز بالسرعة وسهولة تحديد المسئولية والقدرة على البت والحسم ، والثانية عن مجموعة من الأفراد وتتميز بالتعاون في التفكير وتفاذي الوقوع في الأخطاء واعطاء قوة معنوية ومادية تدعمه وتدفع عملية تنفيذه .

ب — القرارات الشخصية والقرارات التنظيمية :

الأولى تتعلق بشخص معين وتطاله بالذات ، بينما تكون القرارات التنظيمية عامة وشاملة ويسري مفعولها على كل من تتوفر فيه الشروط والمعطيات المحددة .

ج — القرارات الصريحة والقرارات الضمنية :

ويكون القرار الإداري ضمناً إذا أمكن فهمه واستخلاصه من خلال عمل أو تصرف قام به مُصدِّر القرار ، مثال عليه ، أن تكليف موظف في الإدارة يتولى مهام وظيفة أخرى غير وظيفته يعتبر قراراً ضمناً برغبة الرئيس بترقية هذا الموظف إلى تلك الوظيفة .

د — القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية :

ومن الواضح أن للقرارات الشفوية محاذير توجب إما بعدم الركون للقرارات الشفوية وإما باتباعها لقرارات مكتوبة واضحة تكرس القرار الشفوي وتجعله سليماً من الناحية القانونية .

ب - إن توفير المعلومات أو البيانات ، ومراجعة النصوص والمستندات ، واستشارة الهيئات المختصة ، والاستعانة بالوسائل العلمية والقواعد التنظيمية ، كلها أعمال ضرورية لصنع القرار الإداري .

وغالباً ما يعود الخطأ في القرار إلى نقص في المعلومات ، أو وجود أخطاء في البيانات .

ويتحدث علماء الإدارة العامة عن أنواع من القرارات التي تتعامل مع المواقف ، وهي القرارات المبينة على المعلومات والبيانات والخطط العلمية والحسابات المبرجة ، والتي لا تحتاج من متخذ القرار سوى التأكد من توافر هذه المعطيات حتى يتخذ قراره بسهولة وأقل جهد ممكن .

إن اختيار الحل الأمثل بين مجموعة البدائل المطروحة أمام الرئيس الإداري في البلدية للقضاء على المشكلة التي تعاني منها الإدارة يقتضي الإلمام بجميع المعلومات المتعلقة بالمسكلة ، وتشمل ليس فقط التكاليف والأطر البشرية والتجهيزات ، بل أيضاً إمكانات التنفيذ والمعوقات والفوائد والأضرار التي قد تنتج ، ومدى استجابة الموظفين وملائمة الوقت والظروف وغيرها .

إن عملية التوقيت من الأعمال الهامة التي يتوقف عليها اتخاذ القرار من عدمه فالأحداث الكبرى التي غيرت مجرى التاريخ سلباً أم إيجاباً بنيت على توقيت سليم أو مخطيء . وهذه قضية هامة يجب أن يضعها كل مسئول في حسابه عندما يتخذ قراره .

ج - يتطلب القرار الإداري في كثير من الأحيان إجراءات قانونية أو إدارية أو مالية مختلفة ، تتطلب عرض مشروع القرار على سلطات الرقابة المختلفة أو إحالته إلى أجهزة استشارية لإبداء الرأي فيه ، أو القيام بعملية نشر وإعلان في الصحف والوسائل المختلفة قبل توقيعه ، أو انتظار مهل محددة قبل سريانه .

فمثل هذه الإجراءات هي من المراحل الرسمية والتنظيمية الهامة التي لا يتم اتخاذ القرار بدونها . ولكن هل يعني مصادقة وزير الشؤون البلدية على قرار اتخذته رئيس المجلس البلدي ، أن القرار قد صدر عن الوزير ؟ بالطبع لا يمكن أن ينسب مثل هذا القرار إلى الوزير الذي يقتصر دوره على فحص القرار والتأكد من مشروعيته وانطباقه على سياسة الدولة والوزارة ، بل أن مصدر القرار الأساسي هو رئيس المجلس البلدي ، دون أن يعني ذلك أن رئيس المجلس البلدي قادر على إصدار قرار إداري دون أخذ رأي الوزير إذا كان القانون يوجب مثل ذلك ، فهذا الإجراء هو عملية ضرورية وهامة . ذلك أن الطعن في القرار الإداري أو التظلم منه إنما يتم أمام الجهة التي أصدرته وهي البلدية ، وليس الجهة التي صادقت عليه أي وزارة الشؤون البلدية .

كذلك الأمر عندما يحل ممثل السلطة المركزية محل المجلس البلدي في اتخاذ قرار هو من اختصاص المجلس . وذلك عملاً بالأوضاع القانونية السائدة في معظم قوانين الإدارة المحلية في المدن العربية ، التي تجيز للسلطة المركزية ، الوزير المختص أو المحافظ ، الحل محل البلدية في اتخاذ قرار تقاعس المجلس عن اتخاذه . فهل يعتبر مثل هذا القرار استثنائي صادراً عن المجلس البلدي أم عن ممثل السلطة المركزية ؟

لا شك أن متخذ القرار ، وهو ممثل السلطة المركزية ، قد حل محل الأشخاص القائمين على البلدية ، واتخذ قراره باسم البلدية ولمصلحتها ، ومثل هذا القرار يعتبر صادراً عن البلدية التي تتحمل نتائجها المالية والقانونية ، وعلى المتضرر منه ، الطعن به بإقامة الدعوى على البلدية وليس على السلطة المركزية .

ومن الإجراءات التي يطلبها علماء الإدارة ، ضرورة القيام بدراسة المشكلة الإدارية وتحديد بصورة دقيقة قبل وضع الحل السليم لها واتخاذ القرار بشأنه .

ويحددون الأسلوب العلمي لدراسة المشكلة الإدارية وتحليلها ويصورونها ببيانات ورسوم ، ويضعون إجراءات وأساليب ضرورية للمقارنة في سبيل تصور الحلول البديلة التي يتخذ الرئيس الإداري قراره باختيار أنسبها وهذا الاختيار الأمثل يتطلب خبرة إدارية طويلة ومعرفة عميقة بالإدارة والعاملين بها .

٢ - المرحلة الانسانية :

وقد أسماها البعض النفسية ، والبعض الآخر المعنوية . والواقع أنه مهما اختلفت التسمية ، فإن المراحل الرسمية والموضوعية لا تكفي وحدها لصدر قرار إداري طالما أن هذا القرار سيصدر بالنتيجة عن إنسان له مزاجه وظروفه وقدراته .

فالنواحي الانسانية وهي نواح غير ظاهرة كما هو الأمر في المراحل الرسمية ، تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في عملية صنع القرار الإداري .

والواقع أن المعلومات الرسمية والإجراءات الفنية والإدارية والبيانات العلمية مهما كانت دقيقة لا يمكن أن تستوفي بصورة شاملة وكاملة ، بالنظر للسرعة والظروف التي تحيط بعمل المسؤولين في البلديات أو غيرها من المؤسسات ، بل غالباً ما يصدر الرئيس الإداري قراره على أساس الاحتمالات مستنداً على أحاسيسه وغرائزه وخلفيته وعلى العناصر الاجتماعية والمادية التي تحيط بإدارته وتؤثر على مجرى العمل فيها .

ويعبر الأستاذ « برنار » بما معناه : « إن مصادر القرار تنبع من العوامل النفسية والجسدية والاجتماعية والبيئية ، ومن مجموعة التأثيرات الناتجة عن الحقائق المجردة والموضوعية والمعلومات العامة والقناعات والدراسات والاجتهادات » .

وهذا الأمر يلزمه كل منا حين يرى أن أسلوب عمل المدير في مؤسسته يتأثر بشخصيته ، ويتكيف بالمستشارين المحيطين به وبالظروف التي يعمل بها ، بحيث أن تغيير هذا المدير يؤدي إلى تغير في طرق عمل المؤسسة ووسائل إدارتها .

ذلك أننا لا نستطيع أن نتجاهل النتائج المرتبطة بالسلوك البشري وبالذوايق التي تملي اتخاذ القرارات وبناء المواقف .

وقد أسفرت الدراسات والتجارب المختلفة في العلوم السلوكية ، التي تبني وتحدد دوافع الأفراد واتجاهاتهم وانفعالاتهم ، أن العمل الإداري ينطبع بشخصية صانعه ويكون نسخة واضحة عما يحجب في نفسه من قدرات ومواهب أو ضعف وتردد .

فهناك تفاعل واضح بين شخصية الرئيس الاداري وبين العمل الذي يؤديه .

خامساً — العوامل المؤثرة في إتخاذ القرار الاداري :

يلمس العاملون في إدارات المدن العربية ، مثلهم مثل سائر المسؤولين في الادارات الحكومية ، وجود عوامل عدة تؤثر أحياناً في عملية إتخاذ القرار الاداري ، وتساهم في عملية التقرير ، بغض النظر عن الاعتبارات والمراحل التي سبق بيانها .

ومن أهم هذه المؤثرات ثلاثة : سياسية واجتماعية وخارجية ، نوضحها كما يلي :

أ — العامل السياسي :

وهو نتيجة التداخل المستمر والمتصل بين السياسة والادارة . فالجالس البلدية في المدن العربية ، وبالرغم من أنها تأتي نتيجة الانتخابات الشعبية في كثير من الدول العربية ، إلا أنها تبقى خاضعة للعوامل السياسية التي تضغط عليها ، أحياناً ، لاتخاذ بعض القرارات المؤثرة في الحياة العامة للمدينة .

إن الأشخاص القائمين على إدارات المدن ، يدركون أنهم مرتبطون بعجلة الدولة وخططها الاقتصادية والاجتماعية التي تملي عليهم قراراتهم ، يضاف إليه ، أنه في بعض الدول العربية ، التي تشهد مظاهر حزبية نشطة ، غالباً ما ترتبط الهيئات البلدية فيها بالأحزاب التي عملت على إيصالها إلى السلطة ، وتجتهد لتكون قراراتها منسجمة مع مبادئ هذه الأحزاب وبرامجها .

ويدرك المسؤولون عن إدارة المدن العربية ، وخاصة من هم في المراكز العليا والحساسة ، أن الضغوط السياسية كانت في كثير من الأحيان السبب المباشر في تعطيل قراراتهم أو تغيير مجراها . كما يدرك البعض الآخر أن بعض قراراته لم تكن أبداً وليدة قناعته وإرادته الحرة بقدر ما كانت ثمرة المداخلات السياسية .

ب — العامل الاجتماعي :

تؤثر البيئة الاجتماعية والتقاليد القبلية والعلاقات الأسرية ، بدورها في القرارات الادارية ، وتملي على المسؤولين في المدن قرارات هي أقرب للتسوية وللحلول الوسط ، من المواقف المبدئية والجذرية ، التي كان من المفترض أن تصدر عنهم .

ويظهر هذا العامل بجلء في المدن الصغيرة أو الحديثة النشأة أو تلك التي ما زالت تحافظ على الأوضاع القبلية والتنظيمات العشائرية .

وما لا شك فيه أن بعضاً من القرارات الادارية التي تصدر بهدف ارضاء الأوضاع الاجتماعية أو الانصياع للعادات والتقاليد ، تكون مرحلياً قرارات صائبة ، لأنها تخدم الهدف المباشر في ارضاء المواطنين ، ولكنها قد

تعارض مع خطط التنمية وبرايم التطوير . وهنا يظهر واضحاً الأثر العكسي للعلاقة بين المجتمع والادارة .

ج — العامل الخارجي :

وهذا العامل متنوع ومتعدد المظاهر ، ونقصد به المؤثرات الخارجية الأخرى ، غير السياسية والاجتماعية ، التي تساعد في القرار الاداري ، أو تعوق صدوره .

ومن أمثلة هذه المؤثرات :

- * القرار الذي يصدر بهدف ارضاء رجال الصحافة .
- * القرار الذي يتأثر بتصلب مواقف أجهزة الرقابة .
- * القرار المتعلق بترقية موظف كفاء ويعوقه سلم الرتب والرواتب .
- * القرار المتعلق بتشجيع موظف ولكنه يصطدم بقواعد الترقية والمكافآت .
- * القرار المبني على اجتهادات شخصية نتيجة غياب الاحصاءات والحسابات الاقتصادية الخ ..

سادساً : توصيات عامة :

في ختام هذا البحث ، يبقى التساؤل عن التوصيات التي يمكن تقديمها للقائمين على إدارات المدن العربية حول إتخاذ القرارات السليمة . ونرى باديء ذي بدء أن نسلم من حيث المبدأ بتوصيتين أساسيتين :

— الأولى ، هي أهمية وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، ذلك أن عنصر الكفاءة الشخصية وتوفر مواصفات القيادة الادارية ، هما الوجه الأول لعملية إتخاذ القرار الاداري .

إن بعض الرجال لديهم — إضافة للمواصفات والشروط العامة — مواهب طبيعية ، أو مكتسبة ، لاصدار القرارات ولديهم حساسية زائدة وفطنة داخلية في استكشاف نتائج القرارات والخطوات التي يقدمون عليها .

فهؤلاء هم القادة الذين يجب البحث عنهم لتسليمهم مقدرات البلدية وعبء الادارة فيها .

— التوصية الأساسية الثانية ، هي التعامل مع القرارات الادارية بالموضوعية البحتة ، وكلنا يدرك مدى صعوبة هذا الأمر من حيث الواقع العملي ، لذا فإننا نقرن هذه التوصية بمجمل مرادفة هي : التعامل الموضوعي بالقدر الذي يسمح بالتوافق بين المبدأ والواقع .

أما التوصيات العامة فهي خلاصة هذا البحث ونوجزها كما يلي :

(أ) الفهم الصحيح للمشكلة التي يتوجب إتخاذ قرار بشأنها ، بدرسها وتحيصها وإدراك أبعادها ، ومعرفة كل المتصلين بها من قريب أو بعيد ، وجمع كل المعلومات اللازمة حولها .

(ب) إشراك الموظفين المساعدين في دراسة المشكلة والحلول التي يتصورونها .

زائدة مع ادراك واضح للمسئولية ، والاستعداد لتحمل كافة النتائج .

(ح) دراسة كافة المعوقات التي قد تعترض سبيل القرار أو تؤثر على تنفيذه وحلها قبل تنفيذ القرار .

(ط) الابتعاد — بقدر الامكان — عن الانفعالات الشخصية أو الضغوط الخارجية ، وتحكيم العقل والضمير وابتغاء المصلحة العامة المنبثقة عن القناعات الشخصية الثابتة .

(ج) الاستماع لكـلـهـنـا وأصحاب الاختصاص لمعرفة وجهة نظرهم حول المشكلة ووضع تصوراتهم حول آفاق القرار الواجب اتخاذه حولها .

(د) اتباع الاجراءات القانونية والادارية اللازمة ، والقيام بالدراسات الاقتصادية والحسابية ، لمشروع القرار قبل اعتياده ، واستكشاف أبعاده والتعرف على قابليته للتنفيذ .

(هـ) اعتماد القرار ، وتبنيه ومتابعة تنفيذه ، والدفاع عنه .

(و) إعطاء عنصر التوقيت ما يستحقه من أهمية ، واصدار القرارات في أوقاتها المناسبة .

(ز) معرفة كيفية تجميد القرار أو وقف مفعوله في حال التأكد من الخطأ الناجم عنه ومخاطر الاستمرار فيه . وذلك دون حساسية



اتخاذ القرار عملية إدارية تنظيمية

للأستاذين / عمر مسقاوي ومحمد الجسر

سلطة تدير مسيرته فذلك لاعتبارات تنظيمية أولاً وحتى لا تتعارض الجهود وتضطرم بعضها مع بعض .

من هنا نرى فقهاً كالعلامة « دوجي » يتخذ من هذا المفهوم الواقعي نظريته إلى القانون ، فيرى إن فكرة الجماعة بذاتها تعني فكرة القانون ، ولا يمكن تصور جماعة بدون تصور القانون ، وإلا تعرض للانهيار ، ولذلك فإن علاقة الخضوع الاجتماعي ليست في حقيقتها إلا علاقة القانون .

لكن مسيرة الحياة في قلبها عقدت المشكلة ، وقلبت الموازين وعلا بعض الناس على بعض عبر تطور اقتصادي واجتماعي في إطار المجتمعات الوثنية الرومانية والاقطاعية فكان لا بد من إحداث التاريخ وحركته . ومن خلال هذه التطورات — عبر التاريخ والحضارة — جاز لنا أن نعود مرة أخرى إلى التساؤل عن القرار كعملية إدارية تنظيمية .

لقد حفل الفقه الإداري الحديث — بفعل ضرورات الحضارة الصناعية — بتطور مهم على صعيد المفهوم الفني لعمليات القرار الإداري .

فالضرورات العملية لتسيير الحياة عبر السلطة ، أدخلت إلى إطار العلاقات المختلفة لأجهزة الدولة قواعد المنهج التجريبي التي نقلت مفهوم السلطة من رؤية فكرية فلسفية أو دينية إلى حقيقة تقنية تستجيب للمقتضيات العملية أكثر من استجابتها للقواعد التقليدية التي راجت في عصر الأنوار في القرن السابع عشر .

ويمكن لنا أن نقسم المراحل الأساسية التي تمثل الاطراد التاريخي والفكري لمفهوم القرار كعملية إدارية تنظيمية إلى مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف بإصدار القرار .

المرحلة الثانية : تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية .

المرحلة الثالثة : خلق صلة مباشرة بين سلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تتناولها بموجب الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

وستتناول هذه المراحل الثلاث ثم ننتهي إلى نظرة تقييمية من واقع التجربة الادارية في عالمنا العربي .

في إطار دراسات تهدف إلى تطوير المدينة العربية يكتسب موضوعنا أهمية خاصة . فالمدينة هي المنطلق في بناء الدولة . بل لعلها كانت الدولة الأولى التي ارتكزت على فلسفة تهدف إلى بناء نظام اجتماعي متطور .

فالمدينة السياسية في العصر اليوناني Cite خطوة متقدمة على المجتمع البدائي وهي أبعد من أن تكون اطاراً لحفظ النوع البشري . إنها كما لاحظ الفقيه الفرنسي « هوبو » إطار لتحقيق هدف اجتماعي آخر هو كفالة الوجود الأفضل لأفرادها .

من هنا كانت كلمة المواطن Citoyen ذات مضمون سياسي واجتماعي يتعلق بوظيفة الفرد في إطار المجتمع .

وعبر هذا المفهوم تتحدد أطر الحرية الفردية وحدود الالتزام القانوني . فالقرار الاداري في حقيقته تعبير عن إرادة السلطة وهو من هذا الجانب سلطة الزام تتعارض مع الحرية الفردية ولا بد لتسويقها من تسويق فكرة الخضوع لها أيضاً .

ومن هذا الجانب تبدو السلطة ذات القرار أول مظاهر العمل الانساني المشترك بل هي الصورة العنيفة للعمل الجماعي المتعاون ، فالحديث النبوي الشريف يوصينا « إذا كنتم ثلاثة فأمرؤا عليكم أحدكم » وهذا يعني أن الصورة المثلى لأية مجموعة هي تلك التي تتمتع بسلطة إدارية تحدد حركة الجماعة وخطواتها المشتركة .

ومن هنا يبدو القرار الاداري أول ما عبرت عنه طبيعة العمل الجماعي بدءاً من التجمعات البشرية الأولى ذات الحياة المشتركة Commune إلى أكثر مظاهر الدولة تقدماً .

إنه الموقف السلطوي سابق على نشوء الدولة بل على نشوء العمل التشريعي لأنه الموقف المستجيب لاحتياجات عملية يفرضها إلتقاء الانسان بأخيه الانسان في مسيرة الحياة المشتركة .

هذه الفكرة الأولية لمفهوم القرار تمنحنا وبصورة عفوية ، فكرة مبسطة لموضوع هذا البحث : « اتخاذ القرار عملية إدارية تنظيمية » .

ذلك أن الادارة والتنظيم يقتضيان اتخاذ القرار . وإذا كان الانسان أول ما بدأ في التعبير عن العمل الجماعي المشترك قد اضطر إلى الخضوع إلى

١ — استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف بإصدار القرار :

منذ عصر الأنوار في القرن السابع عشر بدأت فكرة العلاقة بين الحاكم والمحكوم تتخذ معايير تفصل بين السلطة كمفهوم فكري واجتماعي ومن يسلك بيده مقاليدها .

ولنا أن نشيد بتأثير التطورات المختلفة منذ الإصلاح الديني وحتى الثورة الفرنسية وبرز فكرة القانون كمعيار موضوعي لهذا الفصل .

وقد هدف هذا المعيار بدافع من ثقته بالإنسان ومبادئه الفردية إلى بناء مجتمع سليم ومنسجم مع طبائع الأشياء يكون الناس فيه أحراراً ومتساوين أمام القانون .

ويرتكز هذا المبدأ على فلسفة عامة مستمدة من القيم الدينية والقانون الطبيعي والأخلاقي الذي برز في تلك الفترة إذ ارتبط معظم الكتاب والفلاسفة بمفهوم القاعدة العامة للقانون كضمان لذلك الاعلان الشهير عن حقوق الانسان والمواطن إثر الثورة الفرنسية ١٧٨٩ ، ذلك الاعلان الذي تأثر كما يقول الفقيه الفرنسي اميل بوتنييه Emile Boutnay بفلسفة عصر الأنوار والفكر الفولتيري L'Esprit Voltairien .

ففكرة الفصل بين السلطات ليست إلا صدى لتلك الأفكار لأنها هدفت إلى تقييد السلطة المطلقة بمعيار مستقل عنها هو السلطة التشريعية وتأكيد العدالة بين سائر القوى الاجتماعية بسلطة مستقلة أخرى هي سلطة القضاء . والسلطات الثلاث في المفهوم الديمقراطي ، يراقب بعضها بعضاً .

وهكذا نرى (مونتسكيو) يقول ان الذي يميز الحاكم عن المستبد هو أن الأول يحكم بمقتضى قوانين محددة وثابتة .

إذن فالمعيار الفاصل بين الحاكم والمحكوم هو القانون غير الشخصي الذي يتناول عموم الناس ، والقانون العام بهذا المعنى هو الذي يحكم مسيرة المجتمع بتناغم أساسه العدالة .

فعمومية القانون إذن تتصل بالخير العام للمجتمع، والمساواة أمامه تؤكد العدالة وهي تؤكد الحرية ايضاً لأن كل مواطن يخضوعه لجموع المواطنين وإرادتهم التي يعبر عنها القانون إنما يخضع في النهاية لإرادته أيضاً .

٢ — تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية :

على أنه لضمان الفصل بين شخصية الحاكم وسلطته في إصدار القرار لا يكفي أن نعتمد فقط على سلطة التشريع كمعيار لهذا الفصل . فالقضية تتطلب معياراً موضوعياً آخر هو تنظيم نشاطات أجهزة الحكم وفق قواعد فنية تحكم مسيرته في أطر فنية تدفع النشاط الحكومي وتكفل استمراره ودوامه .

من هنا انتقل الفقه الإداري من الصورة النظرية الفلسفية لمفهوم السلطة إلى الواقع العملي لها . فالسلطة مؤسسة ، والدولة في حقيقتها ليست إلا مؤسسة بكامل تنظيماتها، كما يقول (بورديو) « إن نشوء الدولة ليس سوى

انشاء مؤسسة أي إيجاد قاعدة ذات امتيازات سلطوية لكنها غير شخصية » .

ذلك أن الضرورات الفنية والضرورات السياسية لوجود تحكيم بين القوى الاجتماعية قد أذهب الروابط الشخصية بين التابع والسيد كما يقول الفقيه الفرنسي (دووانس) Douence وأبرز الحاجة إلى استقرار يأتلف مع سلطة ذات مؤسسة .

ويستطرد (دووانس) فيقول ان هذه الظاهرة قد أبرزت جملة خصائص تؤكد جميعها الأهمية الكبيرة لقاعدة القانون الموضوعي .

فالخاصية الأولى : أن الدولة كما يراها عصرنا الحاضر هي نظام المؤسسات والعمل التابع من المؤسسة هو بصورة رئيسية تفريق بين السلطة والمسئول عنها .

فالسلطة ليست ملكاً وصفة شخصية للرئيس . وما المسئول إلا تابع لوظيفة ويتصرف تبعاً لاختصاص يضع حدوداً لسلطته .

فالحق المتمثل بإصدار الأوامر وإلزام الناس ليس حقاً شخصياً مرتبطاً بالحاكم والمسئول ، إنه مجرد ذاته سلطة دائمة تتجاوز الأشخاص وأفكارهم وحياتهم لأنها وليدة المؤسسة التي هي السلطة الدائمة بل هي الحكم النهائي .

إنها الدولة بينما الحكام العابرون من خلالها تابعون لها أمناء على مسيرتها .

فالسلطة المتأسسة Institutionnalise إذن هي سلطة القانون كيف ما كانت نظم الحكم التي تحتونها طالما أن هذه النظم تركز على مجموعة من القواعد القانونية المطلقة وغير الشخصية التي تحدد العلاقة بين الحاكم والمحكوم .

أما الخاصية الثانية : فإن هذا التنظيم القانوني يكتسب مفهوماً عقلانياً وأن الانتماء إلى جماعة أمر ضروري في هذا الإطار وتؤدي إلى صياغة للقانون أكثر تماسكاً .

أما الخاصية الثالثة : فالسلطة المتأسسة تتضمن توازناً بين القوى . فالمؤسسة وأتماطها القانونية التي تفرضها تعبر عن العلاقات بين الفئات الاجتماعية . انها توطد توازناً يستقر بقدر كفاءتها على التكيف مع تحولات المجتمع . وأن اختلال هذا التوازن يؤدي إلى أزمة وهذه الأزمة تقود مرة أخرى إلى شكل جديد من التوازن .

ويؤكد (دووانس) أن هذه الخصائص الثلاث خصائص فنية محايدة فالسلطة المتأسسة لا تؤدي إلى الاعتقاد بأنها تحقق تقدماً في مستوى القيم الأخلاقية والسياسية أنها لا تستبعد صراع السيطرة على مراكز القوى . وبعبارة أخرى أنها لا تحقق نظاماً سليماً ومتناغماً .

إن تحليل الفقيه الفرنسي (دووانس) يعطينا رؤية متعمقة لأبعاد التطور الفني لآلة الحكم . إنه تطور في الاطار فحسب أما المضمون المتعلق بالمهمة الثقافية والروحية فذلك مما يعتمد على طبيعة المجتمع وراثته لكنه مع ذلك لا يغفل تأثير هذه القيم وفعاليتها في الجانب الفني ايضاً . فالرؤية العقلانية لمهمة السلطة تتطلب شعوراً من الانتماء الاجتماعي أشار إليه في

تحديده للخاصية الثانية كأنما خشي وهو في معرض الاغراق في مزايا فنية للتنظيم السلطوي أن تحجب عن عين القاريء خلفية الاطار الثقافي للمجتمع والتي تشكل الشرط الضروري لنجاحها .

فالسلطة المتأسسة هي التعبير عن العهد الاداري . إنه الخاصية الأساسية للعصر الحديث . ويرى (كورنو) Cournot أنه في تطور الانسانية هنالك حقيقتان كبيرتان « العصر التاريخي والعصر الاداري » إنها الثورة الادارية التي تميز المجتمعات الحديثة عن المجتمعات التقليدية .

فالعصر التاريخي هو عصر الامبراطوريات والفلسفة والأحداث والعلم منذ بواكير عصر النهضة والابتكارات المتتابعة . أما العصر الاداري فهو توظيف حصيلة هذا التاريخ في إطار الحضارة الاستهلاكية ، فالعصر الاداري هو عصر التخطيط أيضاً أي تحديد الوسائل والطاقت في رؤية مستقبلية تحكم مسيرة الانسان والحياة عبر سلطة قادرة على استيعاب آلية هذه المسيرة .

ومن خلال هذا المفهوم تبدو السلطة المؤسسية تحولاً كبيراً في مسيرة الفكر الاداري ذي الأصول المستمدة من القانون الموضوعي والذي كان ثمرة التقدم العلمي .

فالأصول الفلسفية الغربية تجعل حرية الانسان وحقوق المواطن السياسية هما محور القانون وهما محور السلطة أيضاً باعتبار أن الثقة بالفرد كما يقول « هوريو » هي المعين الذي نهلت منه الديمقراطية .

فحرية المواطن في الأصول الفكرية الغربية والفرنسية على الخصوص موقف فكري عقلائي مستمد من تقويم للمبادئ الأساسية لمهمة المواطن في اطار المجتمع وبالتالي فإن القرار الاداري هو قيد لا يسمح له أن يسترسل إلا بمقدار ما تحدده الأصول التشريعية المستمدة من القانون الموضوعي .

فالقرار الاداري سلطة حماية للمواطن حماية لمبادرته كيما تأخذ مداها في اطار التطور الاجتماعي والاقتصادي . وهذه الحماية تتجلى في تحديد المهمة التقليدية للدولة كحارس للأمة وأمنها وحكم عدل بين فئاتها وأطرافها . فحرية المواطن ليست نظرية مستمدة من المبادئ ، إنها نتيجة لنضاله وانتصاره على البيئة من حوله . إنها كما يقول الأستاذ « ريفيرو » مفهوم تجريبي وليس مفهوماً عقلائياً .

٣ — خلق صلة مباشرة بين سلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تناو لها عن طريق الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

إن الوجهة النظرية الفكرية لمفهوم دولة القانون قد اصطدمت بالواقع العملي لمسيرة الدولة وحماية أمنها الاجتماعي وتقديم حقوق المصلحة العامة الموحدة على مصالح الأفراد المتعارضة . ولقد نما القانون الاداري على حساب القانون المدني في هذا الاتجاه خصوصاً بعد التحولات الاجتماعية الكبيرة ونمو الطبقة العاملة .

وقد أعطى القانون الاداري لادارة الحكم مسوغات تطورها وامتدت السلطة التنظيمية والقرارات الفردية إلى مشروعية أوسع نطاقاً من حدود التشريع الذي تصوره السلطة التشريعية .

فالمؤسسة الادارية سلطة بحد ذاتها فإذا ما انسحبت خاصية السلطة عن المؤسسات انسحبت المؤسسة عن مكونات وجودها . فالسلطة هي معيار المؤسسة وهي شرط وجودها وهي طبيعة هذا الوجود ومحتواه . والسلطة هي استجابة مباشرة لاحتياجات الحياة الاجتماعية مهما كانت أسبابها . واذن فإن مشروعية القرار الاداري تجذب نفسها بنفسها كسلطة مباشرة بينما يأتي القانون ليحدد إطارها واختصاصها واتجاهها .

ومن هذا المنطلق فالدولة ليست بتنظيمها السياسي مصدراً لسلطة المؤسسة الادارية في إصدار القرار الملزم وإن كانت إطاراً يضم هذه المؤسسة ويوجه مسيرتها .

أما المصدر الأساسي لسلطة المؤسسة الادارية فهي الضرورة الاجتماعية العفوية التي تملها . وهي في هذا وجود سابق على وجود الدولة .

مشروعية سلطة اصدار القرار :

وهكذا وجدنا أنفسنا أمام صلة مباشرة بين المشكلات والضرورات التي يملها تطور المجتمع . لكن ذلك لا يعني أن الادارة قد بدأت تسبح في فلك مستقل عن سلطة التشريع والقانون الموضوعي .

فالادارة مع ذلك كما يرى الفقيه « أولي » Auby لا بد من خضوعها لمبدأ الشرعية ، لكن حدود مبدأ الشرعية تختلف باختلاف القواعد التي ارتضاها دستور الدولة لها .

فإذا اعتبرنا أن الشرعية تعني فقط خضوع العمل الاداري للقانون فإن الحدود تكون كثيرة ومتعددة .

أما إذا اعتبرنا أن الشرعية تعني الخضوع لكتلة من المبادئ والضرورات والفعالية ، فإن الحدود تقل بشكل ملحوظ . ذلك أن حدود السلطة الادارية تستقي مشروعيتها من مصدرين المصدر الخارجي Hetero والمصدر الذاتي Auto . فالمصدر الخارجي هو السلطة العليا التي تصدر القواعد المحددة وتلزم الادارة بتطبيقها أما المصدر الذاتي فهو الخضوع لتلك الكتلة المشروعية التي تقتضيها المبادئ العامة وضرورات العمل وفعاليته .

ومن هذا المنطلق يصبح القرار الاداري عملية تنظيمية تنطلق في إطار رجب من المشروعية بغية الوفاء بالاحتياجات اليومية .

إن حدود هذه المشروعية هي حدود القانون الاداري في مفهومه الحديث ، هذا القانون الذي أثرته المحاكم الادارية بنظرة شمولية لضرورات الحياة وكيفية معالجتها .

ويمكن لنا أن نشهد هذه التحديدات عقب الحرب العالمية الأولى حيث نشأت نظرية السلطة الفعلية إثر حكم مجلس شوري الدولة الفرنسي الشهير في ٢٨ حزيران ١٩١٨ .

كما أننا نرى معالم هذا المفهوم للمشروعية في مذكرة مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة « ريفه » Rivet والتي صدر فيها حكم المجلس في ٢٥/٢/١٩٢١ حيث يقول :

« إذا كان من المفيد بالنسبة إليكم أن تحيطوا بكيفية تطبيق المحاكم القضائية للنصوص المدنية ، فعليكم أن تتذكروا أنكم تفصلون في

فمن بين المبادئ والأفراد لا بين الأفراد فحسب ، وبالتالي فإنكم تملكون قواعد أخرى .. إنكم أحرار في قضائكم وانتم الذين تملكون القواعد التي تطبقونها ولا تستيقون من القواعد الواردة في المجموعة المدنية إلا ما يتفق تطبيقه وضرورات الحياة الجماعية » .

القرار خدمة عامة في غايته :

إن الحدود الواسعة للقرار الإداري التي كرسها الفقه والقضاء الإداري تتطلب كفاءة خلقية فنية بقدر المسؤولية الملقاة على المؤسسة الإدارية .

فسلطة المنع والعطاء هي أخطر المهمات لأنها في طبيعتها سلطة دفع المسيرة الاجتماعية نحو مستقبلها عبر سلطة تكتسب حقوقها على الجماعة بمقدار وفائها بفعالية مبادراتها . وإذا ما أوتى مجتمع انساني آلة إدارية كما يقول « رولان دراجو » Roland Drago فمعنى ذلك أنه ينتظر منها خدمة .

فالمسوغ لوجود الإدارة يكمن في الغايات التي تسعى لتحقيقها بمقتضى سلطتها السياسية ، تلك الغايات التي تعكس الوسط الاجتماعي الذي تمارس فيه هذه السلطة . فالغايات هي التي تحدد الأنظمة وتوجه وظيفتها . فهي إذن في المقام الأول من اطار التفسير والتحديد . وهي أيضاً في المقام الأول من اطار الأخلاق فالذي يقوم نتائج عمل إدارة ما ، هو بصورة محددة يوضح كيفية تحمل اعبائها .

وإذا ما أضحت الإدارة هدفاً بحد ذاتها لمطامع القائم بها دون مبالاة بوظيفتها المنتظمة والمستجيبة لأهدافها فليس هناك ما هو أكثر سوءاً ودماراً للإدارة .

هذه الكلمات التي قالها الفقيه دراجو Drago تحدد لنا اطار القرار كعملية تنظيمية إدارية لا دور لمطامع الأفراد وغرائزهم السلطوية فيها .

وهذه النظرة العميقة لمهمة الإدارة تنفي عن الإدارة كل مفهوم بيروقراطي وبالتالي فإن النظرة للعناصر الفنية للقرار الإداري تبقى مفيدة طالما تحددت مهمة القرار الإداري .

القرار عمل تنظيمي :

إن الفكرة الأساسية للقرار الإداري هي أولاً وقبل كل شيء عمل تنظيمي وهناك مثل يقول « النظام هو الإدارة المثل » وبالمقابل يمكن لنا أن نعكس التعبير فنقول « إن الإدارة المثل هي النظام » وإذا أردنا أن نفسر هذا المبدأ في حدوده الضيق ، كما يقول الفقهاء « بيير بوديه » و« لوسين مهل » Pierre Baudet - Lucien Mehl فإنه يشير إلى نشاطات لها طابع التحديد ودقة الحساب والتنسيق بين الوسائل توضع مجتمعة عند تحديد الوظيفة .

أما في معناها الواسع فإن فكرة التنظيم هي أكثر من أن تكون تنسيقاً بين الوسائل من أجل تحقيق غايتها ، انها كفاح ضد القوضى وضد تزايد التضخم الاجتماعي .

فالفقيه الألماني سيجفريد Siegfried يقول :

« إن أفضل المزايا الفنية وأفضل الصفات الفكرية ، لا تعني شيئاً إذا كنا لا نعرف أن نضعها في إطارها العملي وهذا في النتيجة مهمة الإدارة » .

فالطابع الأساسي لنشاط الإدارة هو في الدور الذي تلعبه في التوقيع وفي تحضير القرار بفضل الادراك العميق لوسائل وفعالية هذا أو ذاك من التنسيق بغية الوصول إلى النتيجة المرجاة .

فالعامل الإداري كما يرى جورج لانجروود Georges Langrod يعكس مختلف العوامل الأساسية التي تسم كل عمل إداري . وهذه العوامل هي :

١ - عامل إصدار الأوامر : Facteur Ordonnateur

فالإدارة من وجهة تعريفها تدعى لتأكيد النظام بمنعها أو تسهيلها كل أمر من الأمور الطبيعية أو سواها .

٢ - العامل الاستقراري : Facteur Stabilisateur

وهو يعني استمرارية الإدارة في لعب دورها الأساسي دون أن يكون الاتجاه نحو الاستقرار حائلاً دون دينامية العمل وضرورات تكيفه المتتابع مع التعديلات التي يملها التطور .

٣ - العامل التنظيمي : Facteur de l'organisation

إن العنصر التنظيمي يلعب في هذه المجموعة من الأفكار دوراً أساسياً (في اطار نظام الدولة المقرر وفي تلاحم القيم الثقافية والاجتماعية مع هذا النظام) .

٤ - عامل الغاية : Facteur Finaliste

ففكرة الغاية المتوخاة فكرة أساسية . فالأهداف التي تسعى إليها عبر الإدارة هي دائماً وسائط في هذا المعنى ويتجه نحو الحصول على غاية تحقيق المصلحة العامة ، وهذه الأخيرة تحددها السلطة السياسية . هذه العوامل التي أشرنا إليها ينبغي أن تتضمن ، مجتمعة ، خلفية القرار الإداري حتى يكون سلطة إدارية تنظيمية .

القرار الإداري خيار مفاهيمي :

اتضح لنا من خلال عرضنا أن العمل الإداري بمفهومه الخاص يقع بين سقف وأرضية . أما السقف فهو (القيمة والغاية والموضوع) وأما الأرضية فهو (التنفيذ الطبيعي للقرار) أو على الأقل انتهؤه .

فتقويم المبادرة التي حددت القرار الإداري يظل أمراً خارجاً عن العمل الإداري ، إنه مهمة السلطة السياسية كما أوضحنا وهي فوق السلطة الإدارية . ومن هذا الجانب نرى أن القرار الإداري كعمل تنظيمي إداري هو في حقيقته اختيار للأهداف وللوسائل .

فالقرار هو عمل المسئول الذي بمقتضاه يختار موقفاً بين خيارات العمل .

فإذا ما انتفى هذا الخيار انتفى القرار . فالمثل الشهير يقول :

« إن الذي ليس لديه خيار لا يقرر » .

هذا الخيار يتضمن في العمل — كما يقول هنري بوش Henri Buch — معياراً لا يمكن بدونه أن نقدر صحة القرار من عدمه .

ومعيار الخيار هو مهمة مفاهيمية وعقدية بمقتضاها يختار أصحاب القرار نشاطهم والتعبير عن وجودهم .

فالقرار إذن يتضمن مجموعة من المفاهيم L'entendement وإرادة لتحقيقها وهذه الإرادة هي السمة البارزة لفعالية الإدارة وقدرتها التنظيمية .

النتائج المستخلصة :

اتضح لنا من خلال عرضنا لمراحل تطور القرار الإداري بصورة عامة ما آل إليه مفهومه كسلطة تنظيمية إدارية . والقرار الإداري في يد السلطة المركزية أو في يد السلطة البلدية لا بد أن يكتسب في ذاتيته كفاءة فنية وقدرة على الاستجابة للمتطلبات الحياتية اليومية .

والبلدية باعتبارها وحدة إدارية تمارس نشاطها في إطار المدينة تتسم بأقصى درجات الأهمية في النشاط الإداري لأنها الصلة المباشرة بين المواطن وضرورات حياته اليومية .

إنها حارس التنظيم والبيئة والثقافة التي لا بد أن تحيط بأفكار الناشئة وحياتهم ونوازلهم . ومن خلالها تتطور الأمة في إطارها السياسي لأنها النتيجة العملية لكل سياسة ، فهي تؤثر في الحياة السياسية والاجتماعية وتتأثر بهما معاً .

لذلك لا بد لنا أن نحدد النتائج المستخلصة لمفهوم التنظيم في سلطة القرار الإداري :

النتيجة الأولى :

أنه لا بد من استقلالية القرار الإداري عن صاحب السلطة الذي يصدره . وهذه الاستقلالية لا تتعلق فقط بنزاهة المسؤول ونوابه الحسنة . فالقرار الإداري يطوي خلفه من الجهد المشترك تتضافر فيه الكفاءات لكي يصيب القرار الإداري أهدافه المتصلة بالمصلحة العامة .

النتيجة الثانية :

وهي ترتبط بالنتيجة الأولى إذ لا بد أن تشكل الوحدة الإدارية التي يصدر عنها القرار الإداري جهازاً مؤسسياً يشتمل على مختلف المصالح والادارات التي تستطيع أن تجمع بكثتي يديها خيوط الحاجات اليومية والتطلعات المستقبلية المتفقة مع المرحلة الاجتماعية والثقافية التي يمر بها المجتمع الذي تمارس فيه الوحدة الإدارية سلطتها .

النتيجة الثالثة :

وهي أن القرار الإداري يكتسب مسوغاته من المشكلات التي تلح على وعي الإدارة بكامل جهازها الفني وبالتالي لا بد أن تكون الإدارة سابقة في وعيها وعي المواطن وتطلعاته وهذا يقتضي كفاءة فكرية وثقافية وقدرة على استشفاف العوامل الأساسية الكفيلة بإنجاح أية خطة في إطار الواقع .

فالأفكار الجميلة ليست بكافية وحدها بل لا بد من ربطها بالاطار الواقعي والتاريخي الذي يتصل بالمجموعة التي يتناولها القرار الإداري ، وهذا ما جعل أحد فقهاء القانون يقول :

« إن الإدارة الحديثة لا تستطيع أن تقوم بمهمتها إذا لم تكن قادرة على امتلاك الحقيقة الاجتماعية وإن تمسك بخيوط المجرى العميق الذي يحيا جمهور المجتمع . وإن تستجيب لحاجاته المحددة ومصالحه وأن تحرك نشاطه » .

هذا المفهوم الذي قاله هنري بوش Henri Buch هو الذي يعبر بقوة عن قيمة القرار الإداري كقوة تنظيمية ، وهذه القيمة تلزمنا بأن ننظر إلى الهيكلية الإدارية عبر الضرورات النابعة من قيمنا الثقافية والاجتماعية .

خاتمة :

لقد أوضحنا من خلال عرضنا السابق تطور فكرة سلطة القرار الإداري كعملية إدارية تنظيمية واتخذنا من شرحنا لأصول العلاقات الإدارية هدفاً نرمي إليه في هذه النتيجة .

فالقرار الإداري ليس سلطة بل هو مفهوم تنظيمي يعانق المعطيات في كل مجتمع . فلا يصح لخطة إدارية في العمل اتخذت قواعدها وتقسيماتها من خلال التجارب الفنية لمجتمع صناعي وحضاري متطور أن تبحث عن مهمتها في مجتمع آخر لم تؤهله مرحلته إلى بلوغ هذه المرتبة .

وهذا قد وضع العمل الإداري إطار تنظيم المدينة العربية في منزلقات الانفاق غير المجدي والبيروقراطية التي فصلت القرار الإداري عن حقله الحيوي .

ذلك أنه في الجانب الإداري تتطور المدينة العربية في عصرنا الحاضر بتأثير الخبرات الفنية المكتسبة في إطار يقع خارج أبعادنا النفسية والاجتماعية .

وفي الجانب التنظيمي (Urbanisme) — وهو أحد مظاهر سلطة العمل الإداري — تبدو المشكلة أكثر وضوحاً ، وقد أبرز (مؤتمر منظمة المدن العربية) المنعقد في المدينة المنورة عام ١٩٨١ هذا الجانب المهم من المشكلة وتركزت الدعوات إلى وعي ثقافي تراثي لفكرة اتساع المدينة العربية التي باعدت بين أحيائها التاريخية القديمة وأحيائها الجديدة المستحدثة ، فواصل ما بين الشرق والغرب سواء في نمط البناء أو في أسلوب التخطيط والتنظيم المدني .

فمنذ أن دخلت مسيرة الحضارة العربية الإسلامية مرحلة قل فيها العطاء والابداع بقيت المدينة العربية في رحاب العصر الحديث تاريخاً منقطع الصلة عن الحاضر .

من هنا تبدو (منظمة المدن العربية والمعهد العربي لاتناء المدن) خطوتين مهمتين على صعيد التطلع المستقبلي للمدينة العربية باعتبارها الاطار الأمثل لمسيرتنا الثقافية النابعة من الأصالة المشتركة .

لقد أوضحنا في هذا العرض الأطر المحايدة لعملية تنظيم إداري في إطار الدولة . نقول محايدة بمعنى أنها قواعد فنية كما سماها فقهاء القانون الإداري

الحديث ، لكن هؤلاء الفقهاء يعيشون إطاراً ثقافياً ما يزال فاعلاً بينهم ، بينما العالم المتخلف ما يزال تفصله عن دينامية هذه الأطر فواصل الوعي الثقافي لمهمته الحضارية في إطار مدينته وبيئته . وهذا يتطلب موقفاً اضافياً يتصل بالمضمون التربوي والثقافي لتطوير المدينة العربية .

إن أفضل النماذج نجاحاً وفعالية وإحكاماً في إطارها الذي ولدت فيه يفقد فعاليتها في إطارنا إذا هو تخلى عن مضمون القيم الروحية والثقافية لأصولنا الحضارية .

وهذه الإشارة ليست إلا إشارة في الإطار الفني التقني لفعالية العمل الإداري لسلطة تنظيمية . فالتنظيم يخاطب قوماً يلزمون بقواعده ولا بد من لغة مشتركة ، يتحدث بها كل من صاحب سلطة القرار ومن يلتزم به . وهذا أيضاً ما رأيناه واضحاً في تحديد أسس القرار الإداري وغاياته وتوجهاته .

فمدينتنا العربية ما تزال حتى الآن تخاطبنا بلغة حميمة هي العنصر الأساسي الذي يميز شخصيتنا التاريخية رغم بعد الشقة . ومدينتنا العربية ما تزال النموذج الحي لوحدة الثقافة التي ضمت الرقعة الحضارية الواسعة ما بين الأندلس وبغداد وسمرقند . فإذا تجول مغربي في أسواق دمشق وبغداد فكما يتجول مشرقياً في دروب فاس والقروان وبينهما القاهرة كلاهما يخاطب الماضي بلغة حميمة يتلقاها وعيه التاريخي بغير حاجة إلى مترجم أو دليل . كما يخاطب مظاهرها عمقه النفسي بعفوية اكتسبها مما قرأ في ضميره من صلات روحية .

أما إذا كان على شيء من العلم بالأحداث التي جرت في تلك المواقع فإن المغربي والمشرقي كلاهما ينهلان من مصادر واحدة قد يبدأ بها مؤرخ في بغداد فيتم صورتها ويتعمق في روايتها مؤرخ آخر في الأندلس وقد يأتي متأخر ليجمع ما بدأ هذا وأتم ذلك في نسق واحد من التأليف وصورة

واحدة لمسيرة الحضارة وتفسير واحد لأصول التنظيم وقواعده ، ذلك التنظيم الذي يستمد معطياته من الإطار العام للقيم الروحية والثقافية ، وقد انعكس بفضلها ضمير المجتمع وطرق تفكيره على صورة المدينة وأحيائها وأسواقها وتقسيماتها مما تشهده اليوم في بعض ما تبقى من الآثار .

لقد حفظ التاريخ فكرة المدينة الفاضلة كنموذج لتضافر العمل الإداري مع محتواه ومضمونه الثقافي ومن هذا المنطلق التاريخي والنموذجي أيضاً تبدو المدينة وحدة متكاملة تسعى للنزوع إلى أفضل النتائج .

والقرار الإداري في مفهومه التنظيمي لا بد أن يستوعب هذه المعطيات الحميمة للمجموعة التي يخاطبها .

فلا يجوز إذن أن ندخل إلى أطرنا الإدارية ما هو غير مفهوم أو مُدرك حتى لا تقع الغربة بين الواقع الاجتماعي ونماذج المخططين المستوردة وهذا ما يحتم دراسات في العمق للمفهوم التربوي والاجتماعي المتصل بقيمتنا الحضارية والذي لا بد له أن يكون السمة البارزة لتطور المدينة العربية في سائر الميادين .

ملاحظة : اعتمد الباحثان على المراجع المذكورة في الصفحة التالية ، دون إشارة — في بعض منها — إلى تواريخ نشرها أو جهة إصدارها ، ولذلك لم يُشر إليها في متن البحث كالبحوث الأخرى . وللأمانة العلمية لم نشأ إهمالها ، لذا أوردناها في نهاية هذا البحث كما وردت إلينا .

مراجع البحث

مراجع البحث

1. Hauridt, Précis du Droit Administratif.
2. J. Cl. Donence, Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration. L.G.D.J. 1968
3. Duguit, Traité du Droit Constitutionnel.
4. E. Boutnay,
5. A. Cournet, Essai sur le fondement de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique. Paris-Hachett 1851.
6. J. Rivero, Libertés Publiques; Précis. Dalloz.
J. Robert, Libertés Publiques. Editions Montchestien 4 tr. 1971.
7. D. Waldo, The Administrative State. A study of the political study of the political theory of American Public Administration - (N.Y. The Ronald Press Co., 1948)
8. J.M. Auby, La Soumission de l'Administration au Droit. Traité de Science Administrative - Ecole Pratique des Hautes Etudes - Sorbonne.
6 Section - Sciences Economiques et Sociales. Paris - Monton et Co. La Haye -MCMLXYI p 175 ets.
9. J.M. Auby, Prec.
"Le principe da la légalité traduit à la fois une hétéro et une auto-limitation juridique: il s'exprime par la soumission de l'Administration au bloc de la légalité", ensemble de règles aussi bien administratives que supra-administratives".
10. C.E. 28 Juin 1918. Heyries - S. 1922.3.49. Note Hauriou.
11. Roland Drago, Les Missions de l'Administration, art dans Traité de Science Administrative p. 22 et "Si un milieu humain se dote d'un appareil administratif, c'est qu'il en attend un service".
12. R. Drago, Prec. p. 225 ets.
"Il n'y a pas, pur l'Administration, de perversion plus radicale".
13. Lihre, "L'ordre, c'est la Bonne Administration".
14. Pierre Baudet et Lucien Mehl, Le Fait administratif: Nature, origine et development. Article dans Traité de Science Administrative préc. p. 80 à 91
"Lutte contre le désordre, contre l'augmentation de l'entropie sociale".
15. Siegfried, "Les plus belles qualités techniques et les plus belles qualités intellectuelles ne sont rien si on ne sait pas les mettre en valeur, ce qui est en somme une tâche-d'administration"
16. Georges Langord, La science administrative et sa place parmi les sciences voisines. Article cité dans "Traité de Science Administrative" prec. p. 92 à 123.
17. Baudet et Mehl, Prec. "L'action proprement administrative se situe entre un **plafond** (la valeur, la fin, l'objectif) et un plancher (l'exécution physique ou tout au moins finale)
18. Henri Buch, La Décision.
Article cité dans "Traité de Science Administrative" prec. p.431 ets.

الباب الثاني
مشكلات التطبيق

التنظيم الإداري ومشكلات التطبيق في المدن والبلديات العربية

للدكتور محمد عبدالله الحماد

مقدمة :

قدمنا في دراسة سابقة الجانب النظري للتنظيم ، والتعريف به وبأصوله العلمية وأشكاله وفروعه وأهميته في العملية الإدارية لمختلف المنظمات والهيئات ، مع دراسة مقارنة استعرضنا فيها نظم وتجارب بعض الدول المتقدمة في إنجلترا ، وفرنسا ، والولايات المتحدة ، والمانيا الغربية ، واليابان *

وفي هذا البحث نعرض للجانب العلمي والتطبيقي لأساليب التنظيم والإدارة بصورة عامة ولمشاكل التنظيم الإداري بصورة خاصة ، آخذين في الاعتبار الأول ما استخلصناه من تحليل عناصر الاستبيان الذي شاركت فيه نسبة كبرى من المدن والبلديات العربية جاوزت العينة فيها ثلث مجموع العدد الكلي للمدن الأعضاء في المنظمة .

وقد تناولنا في هذه الدراسة فكرة الاستبيان وعناصره ، وقدمنا نظرة تحليلية لعناصر الاستبيان ، واستعرضنا مجالات تعاون المعهد العربي لإنماء المدن مع المدن والبلديات العربية . ثم عرضنا مرثيات ومقترحات حول احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والإدارة في المدن والبلديات العربية .

استبيان المدن والبلديات العربية :

من هنا نشأت فكرة قيام المعهد بأعداد استبيان حول الموضوع العلمي للمؤتمر يرسل لمجموعة المدن والبلديات أعضاء منظمة المدن العربية بهدف الوقوف على الأوضاع الراهنة للعمل الإداري والتنظيمي في هذه المدن والبلديات مع بيان المشاكل والصعوبات التي تحد من قدرتها على تحقيق أهدافها بغية استخلاص العناصر الهامة التي يمكن أن تكون محور اهتمامات المؤتمر لإصدار التوصيات المناسبة بشأنها .

٢ - عناصر الاستبيان الأساسية :

كان الهدف من الاستبيان واضحا تماما أمام المعهد فلم تسيطر عليه الرغبة - التي قد تستهوي بعض مصممي الاستبيانات - لجمع أكبر قدر من المعلومات قد لا يستفاد منها . ولذلك قام بأعداد استبيان مبسط واضح العبارات ينصب على المعلومات الهامة ذات العلاقة بالموضوع ، وتضمن العناصر الأساسية الآتية :

أ - بيانات عامة لتحديد هوية المدينة أو البلدية ، اشتملت على : إسم المدينة ، والدولة التي تنتمي إليها ، وعدد سكانها ، ومساحتها .

لما كان الموضوع العلمي للمؤتمر قد خصص لدراسة أساليب الإدارة والتنظيم وتطويرها لخدمة المدينة العربية المعاصرة فقد استحسن (المعهد العربي لإنماء المدن) ، وقد عهد إليه بمسئولية الأعداد للموضوع ، أن يقدم للمؤتمر المعلومات والبيانات عن واقع التنظيم الإداري المطبق فعلا في المدن والبلديات المشاركة في أعمال المؤتمر حتى يكون هذا الواقع منطلقا إلى التطور المستهدف ، ذلك أن التنظيم وإعادة التنظيم لإنشأ من فراغ ولا يعتمدان على مجرد دراسة بغض التنظيمات ، وإنما يقومان على التطبيق السليم للمبادئ والقواعد العلمية أو تطوير أساليب جرى تطبيقها ، وخضعت للتجربة فكشفت عن حاجتها إلى التطوير أو عدم ملائمتها لتسيير وإدارة الخدمات التي وجدت من أجلها بالسرعة والدقة والكفاية المطلوبة .

(*) راجع الباب الأول - الفصل الثاني - « التنظيم الإداري والمحليات » .

ب — الشكل النظامي (القانوني) الذي تدار بمقتضاه المدينة وأسلوب الإدارة المتبع ويشتمل على مسمى جهاز إدارة المدينة من حيث كونه محافظة ، أو أمانة ، أو بلدية ، أو لجنة شعبية ، أو جماعة قيادية إلى آخر هذه المسميات المتعددة في وطننا العربي . ثم شكل المجلس أو الهيئة أو اللجنة التي لها صلاحيات الإدارة وعدد أعضاء كل منها وهل ينتخبون انتخاباً مباشراً ؟ أم يعينون ، أو يمثلون مزيجاً من المعينين والمنتخبين ؟ . وماهي نسبة المعينين إلى المنتخبين في المجالس المشتركة ؟ ثم بيان دور هذه المجالس أو اللجان في الأمور الرئيسية مثل : رسم السياسة المحلية ، والتخطيط ، والإشراف ، والرقابة ، والتنفيذ إلى آخره مع إيضاح مسمى الجهاز التنفيذي للمدينة .

ج — أسلوب إدارة الخدمات والأنشطة المختلفة في المدينة مصنفة بحسب نوعيتها مثل : الخدمات البلدية ، والخدمات الفنية ، والمرافق ، والتعليم والصحة ورعاية الأطفال والمرور وغيرها وذلك بهدف إيضاح ما تتولاه مباشرة أجهزة المدينة من هذه الخدمات ، وما يدار منها بواسطة الأجهزة المركزية في الدولة أو فروعها في المدينة أو ما يدار بالاشتراك بين كل من الأجهزة التابعة للمدينة والأجهزة المركزية .

د — تطبيقات التنظيم الإداري في المدن والبلديات مع إيضاح التقسيمات الإدارية للجهاز التنفيذي في المدينة وإرفاق خارطة الهيكل التنظيمي والأفاداة بالرأي في مدى ملائمة هذه التقسيمات لأعباء العمل ، وكذا بيان تطبيقات اللامركزية داخل المدينة ومدى الأخذ بنظام تفويض السلطات سواء من الجهات العليا في الدولة إلى رئيس الجهاز التنفيذي أو من رئيس الجهاز التنفيذي إلى معاونيه .

هـ — ولما كان المال هو القاسم المشترك والعامل الذي لا يمكن اغفال أثره في نجاح أي تنظيم فقد استهدف الاستبيان الوقوف على مدى كفاية الموارد المالية المتاحة للوحدة المحلية مع بيان مريثات ومقترحات المدن والبلديات بشأن تنمية هذه الموارد .

و — ونظراً لأن القوى البشرية ونوعياتها ومدى كفايتها ودرجة كفاءتها من أهم عناصر نجاح أي تنظيم والسبيل لأي إدارة جيدة فقد استهدف الاستبيان الوقوف على حقيقة أوضاعها .

ز — ولما كان استخدام وسائل ومعدات التقنية الحديثة ومعطياتها من العوامل ذات الأثر الواضح في سير العمل الإداري والمعاونة على تنظيمه فقد اتجه الاستبيان إلى معرفة مدى استخدام المدن والبلديات لهذه الوسائل والمعدات .

ح — وبما أن غاية إدارة وتنظيم المدن والبلديات هي وصول الخدمة إلى المواطنين على أحسن وجه ومن أيسر طريق ، فقد حرص الاستبيان على معرفة ما إذا كان يوجد بالمدن أو البلديات كتيب كدليل أو مرشد لتعامل المواطن مع أجهزتها ، ثم ما مدى التعاون القائم بين المواطن وهذه الأجهزة .

ط — ولما كان الوقوف على المشاكل القائمة وتحديد ما هو البداية الصحيحة على طريق علاجها فقد طلب الاستبيان من المدن الأعضاء ذكر هذه المشاكل مع ترتيبها حسب أولويتها من وجهة نظر المدينة .

ي — وبما أن رسالة (المعهد العربي لإثراء المدن) هي معاونة المدن والبلديات العربية في تدريب قواها البشرية وإجراء الأبحاث والدراسات التي تحتاجها ومدها بالاستشارات التي تطلبها وتزويدها بالمعلومات والوثائق المتعلقة بعملها ، فقد أشار الاستبيان إلى أوجه التعاون التي يمكن أن يقدمها المعهد للبلديات والمدن وطلب من كل منها بيان مدى حاجتها من هذه الخدمات .

ومن هنا جاء الاستبيان على صغر حجمه وبساطة أسلوبه شاملاً ومعبراً لما يتصل بالتطبيق العملي للموضوع العلمي للمؤتمر مما يعطي فرصة « الدراسة المتأنية لما اشتملت عليه ردود المدن والبلديات » .

٣ - مشاركة المدن والبلديات :

ومع أن الاستبيان قد وزع على جميع الأعضاء من المدن والبلديات — سواء عندما كان عددها ٢٢٠ مدينة أو عندما وصل إلى ٣٣٠ مدينة — لم تصل الإجابة إلا من ١٠٩ مدينة وبلدية فقط ، وكنا نتمنى ألا يتخلف أحد ، ومع هذا فإن (العينة) تقارب نصف المدن عند بداية الاستبيان وثلاثها حالياً وهي نسبة لا بأس بها فضلاً عن أن معظم الردود جاءت واضحة ووافية بالغرض ، كما جاءت ممثلة على مستوى الدول العربية للغالبية العظمى منها ، وفيما نرى ، تعتبر مؤشراً كافياً لاستخلاص كثير من الحقائق والنتائج ذات الدلالة .



بيان بالمدن التي قامت بتعبئة بيانات الاستبيان

م	الدولة	المدن	العدد
١	المملكة الاردنية الهاشمية	عمان ، أريد ، الكرك ، عمان ، الطفلة ، الفرق ، وادي موسى ، الرمثا ، صويلح ، الشارع ، مأدبا ، القرية والجويده ، الصريح ، ابو غنلدا ، عجلون ، الرصيفة ، حواره ، الحمراء .	١٨
٢	دولة الامارات العربية المتحدة	رأس الخيمة ، العين ، عجمان ، الشارقة ، دبي .	٥
٣	دولة البحرين	المنامة .	١
٤	الجمهورية التونسية	تونس ، جربة ، يارود ، بن عروس ، جرجيس ، زرمدين ، المرسى ، رادس ، القيروان .	٩
٥	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	وهران ، ثلمان ، عناية ، حلق الرادي ، الجزائر ، قسنطينة ، المسيلة ، مطيف .	٨
٦	المملكة العربية السعودية	الرياض ، مكة المكرمة ، المدينة المنورة ، جدة ، الطائف ، خميس مشيط ، الاحساء ، الخبر ، القطيف ، تبوك ، حائل ، سكاكا ، الجوف ، بريدة ، الخرج ، ينبع البحر ، الدمام ، عنيزة ، الجبيل ، ينبع الصناعية .	١٩
٧	الجمهورية العربية السورية	حمص ، دير الزور ، الرقة ، حماه .	٤
٨	جمهورية الصومال	كالكيير .	١
٩	الجمهورية العراقية	بغداد ، دهوك ، يعقوبة ، الماوة ، البصرة ، العمارة .	٦
١٠	سلطنة عمان	مسقط ، ظفار ، صلالة ، صحار ، نزوى ، البريمي ، صور .	٧
١١	دولة قطر	الدوحة ، الخور والذخيرة .	٢
١٢	دولة الكويت	الكويت .	١
١٣	الجمهورية اللبنانية	عاليه ، الميناء .	٢
١٤	المملكة المغربية	مكنجة ، مراكش ، أغادير ، العون ، قصبة ، تادله ، سيدى قاسم ، بنى هلال ، الحية ، سلا ، تطوان ، عين الذئاب ، الداخلية ، عين السبع ، عين الشق ، خريكة ، دمنات ، أزور ، أبي الجمد ، أولاد برجيل .	٢٠
١٥	الجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية	العزينة ، زلتين .	٢
١٦	جمهورية السودان الديمقراطية	الخرطوم ، أم درمان ، الأبيض ، بور سودان .	٤
	المجموع		١٠٩

ويتبين من الجدول السابق أن المدن التي أجابت على الاستبيان تمثل ست عشرة دولة من ٢٠ دولة عربية مشتركة في عضوية المنظمة ، ولم تشارك في الاستبيان جمهوريتا اليمن ، كما تعذر مشاركة كل من جمهورية مصر العربية ومدن الضفة الغربية في فلسطين المحتلة .

وتأتي في مقدمة الدول من حيث عدد المدن والبلديات المشاركة في الاستبيان المغرب بعدد ٢٠ مدينة وبلدية ، ثم المملكة العربية السعودية بعدد ١٩ مدينة وبلدية ، فالمملكة الأردنية الهاشمية بـ ١٨ مدينة وبلدية ، ثم باقي الدول الأخرى في الوطن العربي في آسيا وأفريقيا - بما يفيد أن العينة تمثل مدن وبلديات الدول العربية تمثيلا جيدا .

نظرة تحليلية لبيانات وعناصر الاستبيان

كان لهذه المساهمة الطيبة للمدن والبلديات العربية في الاستبيان وعنايتها بتفهم بياناته وتعبئتها وتقديم مرئياتها ومقترحاتها حول موضوع الاستبيان بصفة عامة وعلاج مشاكل التنظيم والادارة بصفة خاصة ، ما جعل لهذه الآراء والأفكار وزنها وأهميتها وجدوى تحليلها واستخلاص النتائج منها . وسوف نتناول نتائج بيانات وعناصر هذا الاستبيان من منظور كلي شامل في إطار الاستراتيجيات الإدارية والتنظيمية القائمة في الدول العربية وما يجب أن تكون عليه في المستقبل لكي تسير التطور الحضاري الهائل الذي تعيشه مدنها العربية مع التركيز على التنظيم الإداري في المدن والبلديات العربية ومشاكل تطبيقه ، واقتراح الحلول المناسبة لها ، وذلك طبقا لرؤوس الموضوعات التالية :

١ - النظم والقوانين واللوائح القائمة :

تختلف أنماط الإدارة والتنظيم في المدن والبلديات في العالم العربي سواء من حيث هيكلها التنظيمية أو من حيث القوانين التي تخضع لها أو من حيث نشأتها أساسا . وإذا أمعنا النظر في مدارس الحكم المحلي والإدارة المحلية التي تنتمي إليها لوجدنا أن بعضها قد تأثر بالأسلوب الإنجليزي في الحكم المحلي الذي تتمتع فيه المحليات بصلاحيات واسعة وتقرر بنفسها خططها وبرامجها المحلية . ويبدو ذلك واضحا في صياغة نظم وقوانين بعض الدول العربية التي خضعت للاستعمار الإنجليزي . كما نجد أن بعض الدول العربية قد تأثرت نظمها بالنظام الفرنسي الذي يقوم على المبادأة من جانب الحكومة المركزية وعلى الأخص وزارة الداخلية ، وفي هذا النظام تمثل المحليات صورة من صور عدم التركيز الإداري .

ولا تعني صياغة النظم والقوانين على هذا النحو أو ذاك أنه يتم تطبيقها فعلا كما يجري في دول مصادرها بل تتأثر إلى حد كبير بفلسفة النظام القائم في كل دولة . وبالنظر إلى مسميات النظم والقوانين السائدة في الدول العربية والتي بموجبها يتم تنظيم العمل في المحليات ، نلاحظ اختلاف المسمى من دولة إلى أخرى مما ترتب عليه وجود العديد من المسميات مثل : قانون الحكم المحلي ، وقانون الإدارة المحلية ، ونظام البلديات والقرى ، والقانون البلدي ، وقانون التنظيم الجماعي .

وبدراسة هدف ومحتوى كل نظام من هذه النظم يتبين أنها جميعا تدور في فلك واحد وتتهج نهجا فيه الكثير من التشابه بحيث لا تخرج جميعها

عن التعبير عن أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية أو عدم التركيز . ولا تزال الحكومات المركزية تحتفظ لنفسها بكثير من السلطات وتمسك بأصابعها جميع الخيوط مما يجعلنا لا نعتمد كثيرا على مسمى النظام لأعطاء مدلول معين أو مفهوم خاص .

وقد تبع ذلك التعدد في مسميات النظم والقوانين التعدد في مسميات الوحدات والمجالس المحلية ، حيث كشف الاستبيان عن وجود مسميات كثيرة لهذه المجالس وإن كان مسمى المجلس البلدي هو المسمى الغالب لأكثر من ٧٥ ٪ من مجالس مدن العينة بينما الـ ٢٥ ٪ من مدن العينة تطلق على مجالسها مسميات : الهيئة العليا ، اللجنة العليا ، مجلس الأمانة ، المجلس الحضري ، المجلس المحلي ، المجلس الشعبي ، مجلس المنطقة ، المجلس الجماعي ، اللجنة الشعبية الخ .

وفيما يتعلق بصلاحيات هذه المجالس يتضح أن ما يقرب من نصف مجالس مدن العينة تجمع بين صلاحيات رسم السياسة والتخطيط والإشراف والرقابة والإدارة ، بينما النصف الآخر يختص بالإشراف فقط أو الإشراف مع الرقابة ، أو التخطيط مع الإدارة ، أو رسم السياسة مع الإشراف ، وهكذا مما ينتج عنه تداخل في اختصاصات لا يجوز الجمع بينها مثل رسم السياسة ووضع الخطط مع تنفيذها ورقابتها . كما أن بعض هذه الاختصاصات جاءت دون تحديد لمحتواها مثل رسم السياسة والإشراف . وفي مجال الجوانب القانونية المتصلة بتنظيم البلديات وإدارتها نشير إلى ما يلي :

— القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المطبقة حاليا والمتصلة بشؤون المدن والبلديات :

يمكن تلخيص المرئيات التي وردت بشأنها في الاستبيان فيما يلي :

أ — عدم كفاية الأنظمة والقوانين واللوائح الحالية لتغطية جميع أنشطة البلديات وافتقاد الأطر القانونية لسير العمل بها .

ب — تضارب بعض القوانين التي تحكم العلاقة بين الأجهزة والمستويات المختلفة في قطاع البلديات .

ج — عدم وضوح بعض التعليمات ربما لمزور وقت طويل على صدورهم والحاجة الماسة إلى تطويرها لما يناسب العصر .

د — أنظمة وقوانين ولوائح الأراضي ومقاومة التعديلات على الأملاك العامة وأملاك البلديات ، ليست لها الفاعلية المطلوبة أو تنص على العقوبة المناسبة لردع كل من يفكر في التعدي .

هـ — تفشي ظاهرة البناءات الفوضوية والمخالفة ، وقصور الأنظمة والقوانين القائمة عن وضع حد لهذه الظاهرة .

و — قواعد نزع الملكية ومشاكل تطبيقها في حاجة إلى التطوير والتحديث .

وقد أبدت بعض المدن والبلديات رغبتها في تنظيم برامج تدريبية في المسائل القانونية التالية :

* نظم المباني * نظم الإدارة المحلية . * القضايا الإدارية .

المحلية يضمنون بتفويض بعض سلطاتهم لمن هم دونهم من المسؤولين المحليين ، بل يحرصون على تركيز السلطات وحصرها في أيديهم أو في عدد محدود من المسؤولين .

لذلك أخذت الهياكل التنظيمية للمدن العربية في معظمها شكل التركيز الإداري وتحولت خطوط السلطة الفرعية في هذه الهياكل إلى خطوط شكلية . وثمة ملاحظة أخرى جديرة بالنظر بالنسبة لهذه الهياكل فقد صيغت بصيغة التنظيم الهرمي التقليدي (والشبيه بالتنظيم العسكري) ، والتنظيم بهذه الصورة أبعد ما يكون عن فلسفة الإدارة المحلية الحديثة ، وأهدافها ومراميها التي يجب أن تتسم بالمرونة وتأكيد المشاركة والمسؤولية الجماعية حتى تحقق الوحدات المحلية أهدافها في التنمية والنهوض بمجتمعاتها بدلا من أن تتحول إلى مراكز حكم إدارية تتركز فيها جميع السلطات دون جدوى فعالة لمجتمعاتها . ومن هنا فإن الأمر يقتضي إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية للمدن والبلديات العربية لكي تبرز هذه الهياكل بوضوح المهام المتخصصة في إطار متكامل منسجم مع الأساليب المتعارف عليها في الإدارة والتنظيم ، ولذلك نرى أهمية ما يلي :

أ — إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية على المستويين المركزي والمحلي بالنسبة للهياكل التنظيمية واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب التنظيمية وحل المشكلات الناشئة عنها .

ب — تأمين قدر كاف من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي ويضمن توفير الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين بها سواء أكان ذلك على المستوى المركزي أو المستوى المحلي .

ج — إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحليات وذلك منعا للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .

د — تحديد التقسيمات التنظيمية داخل الوحدات الإدارية بشكل يتلاءم والمهام الملقاه على عاتقها دون تضخيم وهي لتلك التقسيمات .

٤ — الأساليب والإجراءات التنظيمية :

إن الأشكال التنظيمية الجيدة لا تكفي وحدها للوصول إلى تنظيم جيد بل لا بد وأن يصاحبها أساليب وإجراءات تنظيمية جيدة تؤدي إلى انسياب العمل الإداري في قنوات اتصال لا تعترضها عوائق تحول دون وصول الخدمات إلى أهدافها من أيسر الطرق وبأسرع وقت وأقل تكلفة ممكنة . فالاستشارات والنماذج المتعددة والشهادات والقرارات المتنوعة والتأشيرات الجانبية الكثيرة التي تسبق الاعتمادات النهائية والتركيز على الشكليات واضطرار المواطن صاحب المصلحة إلى التردد على أكثر من شخص ، وأكثر من إدارة في أماكن متباعدة ، كل هذه الأمور منفردة أو مجتمعة من شأنها زعزعة الثقة في أي تنظيم إداري مهما كانت صياغة هيكله التنظيمي جيدة من الناحية النظرية ، يضاف إلى ذلك الأساليب العتيقة التي لا تزال متبعة حاليا بالنسبة لحفظ المعلومات واسترجاعها في غالبية المدن والبلديات العربية والتي لم تعد تتناسب مع اعباء العمل

ولهذا نعتقد أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في القوانين والنظم واللوائح البلدية التي لم تعد تتماشى مع أصول التنظيم والإدارة ولا تتفق ومتطلبات الحياة المعاصرة في كثير من المجتمعات العربية . مع مراعاة أن يستند أي تعديل أو تطوير لهذه النظم والقوانين واللوائح إلى دراسة عميقة لاحتياجات المواطنين الحالية وتطلعاتهم المستقبلية في إطار خطط التنمية المستهدفة لهذه المجتمعات . وهذه الدراسة الشاملة يلزم أن تشارك في إعدادها الجامعات ومراكز البحوث ورجال القانون وعلماء الإدارة والاجتماع حتى تخرج التشريعات الجديدة معبرة تعبيرا صادقا عن واقع المجتمع وتمشيية مع ظروف البيئة الإسلامية العربية وبعيدة عن النقل الحرفي للنماذج الأجنبية التي غالبا ما تكون مغايرة لظروف مجتمعاتنا وواقعها .

ولا يعني هذا غض النظر عن تجارب الدول التي سبقتنا في هذا المضمار ، ولكن يجب أن نأخذ من هذه التجارب ما يمكن تطويره لواقعنا ومتطلبات التطوير والتحديث التي تناسبنا . كما يجب أن تعطي هذه الدراسات أهمية خاصة للتوسع في اللامركزية واعطاء المدن والبلديات صلاحيات أوسع تمكنها من إدارة شئونها بمرونة أكثر بما يتفق مع الظروف والعوامل البيئية . وتشجيع اقتراحات تنظيم دورات تدريبية في المسائل القانونية .

٢ — مسميات الأجهزة التنفيذية للمدن والبلديات :

يلاحظ أن أغلب المدن والبلديات تطلق على أجهزتها التنفيذية مسمى (بلدية) أو (أمانة) . وإلى جانب ذلك توجد مسميات عديدة أخرى مثل : المجلس الشعبي البلدي ، الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي ، المجلس البلدي ، السلطة المحلية ، الكتابة العامة ، مديرية بلدية ، الإدارة البلدية ، المكتب البلدي ، اللجنة التنفيذية ، المكتب التنفيذي . وبدراسة اختصاصات هذه الأجهزة لبيان الأساس الإداري الذي استند إليه في التسمية تبين أن هذه المسميات لا ترجع إلى اختلافات تنظيمية جوهرية فيما بينها ولكنها مجرد مصطلحات تم التعارف عليها محليا في كل دولة من الدول حيث أن هذه الأجهزة جميعا على اختلاف مسمياتها تقوم بأعمال واحدة هي الأعمال التنفيذية للخدمات البلدية مثل : النظافة العامة ، وصحة البيئة ، والتشجير والحداثق ، ومنح رخص وفسوحات المباني والترخيص بافتتاح المحلات التجارية والصناعية وغيرها ، كما تتولى بعضها مسؤوليات الاطفاء والمرور ، ولا تتولى رسم السياسة ولا وضع الخطط تاركة ذلك للهيئات التخطيطية وجهات الاشراف السابق الإشارة إليها .

٣ — الهياكل التنظيمية :

من دراسة الخرائط التنظيمية لأجهزة المدن التي وردت رفق الاستبيان يتضح أن معظمها يغلب عليه عدم التنسيق الإداري لتداخل الاختصاصات وعدم وضوح المسؤوليات والواجبات بالنسبة لكل إدارة من الإدارات أو قسم من الأقسام ، بالإضافة إلى الميل إلى المركزية ، وارتباط أغلب الوحدات الإدارية ارتباطا مباشرا بالرئيس الأعلى للمدينة أو البلدية دون مراعاة لتوزيع الأدوار على مختلف المستويات مما أدى إلى وضع اطلق عليه مركزية اللامركزية . ففي الوقت الذي تطالب فيه الأجهزة المحلية الأجهزة المركزية بالمزيد من الصلاحيات تجد أن كثيراً من رؤساء الأجهزة

المتزايدة ، بالإضافة إلى أن الاستمرار في استخدام هذه الأساليب فيه مضيق كبيرة للوقت وتشتيت مستمر للجهد مما يمكن اعتباره واحدا من أهم معوقات التنظيم الإداري .

لقد كشف تحليل استبيان المدن عن وجود كثير من عوائق الإجراءات التنظيمية وأوضح أن كثير من المدن والبلديات لم تأخذ بعد بما وفره التطور التكنولوجي من معدات معاونة لأساليب الإدارة والتنظيم ، ولم تستفد من معطيات التقنية الحديثة سواء باستخدام نظم الحفظ واسترجاع المعلومات آليا عن طريق الحاسبات الالكترونية أو الاستعانة بالمصغرات الفلمية في حفظ الوثائق والمعلومات ، وتعزو كثير من المدن عدم اخذها بذلك إلى ضعف إمكانياتها المالية ، ولكننا نرى أن معدات التنظيم الالكترونية قد أصبحت متوفرة حاليا بأشكال وأحجام مختلفة تناسب جميع الأغراض ، وبذاكرة متدرجة من عشرات الآلاف إلى مئات الملايين من المعلومات بالإضافة إلى الانخفاض المستمر في ثمنها نتيجة المنافسة الشديدة بين الشركات المنتجة . لذلك فمن غير المتصور - في الوقت الذي شاع فيه استخدام الحاسبات الآلية حتى في الأغراض المنزلية - ألا تأخذ المدن والبلديات بما يناسبها منها لخدمة أغراضها التنظيمية ، وحتى المدن الكبرى التي لا يمكنها تأمين حاسبات ذات سعة عالية لارتفاع ثمنها أو لعدم قدرتها على تشغيلها وصيانتها فإنه يمكنها التعاقد مع الشركات المتخصصة في هذا المجال أو المؤسسات والهيئات الحكومية التي تمتلك هذه الأجهزة وذلك عن طريق الاشتراك أو الاستئجار .

ونخلص في النهاية إلى حقيقة مؤداها أن الأساليب والإجراءات التنظيمية في المدن العربية قد باتت في حاجة ماسة إلى إعادة نظر لتبسيطها مع الاستعانة بما وفره التقنية الحديثة من معطيات في هذا المجال .

٥ - إدارة المدن وعلاقتها بالخدمات المختلفة :

تختص الأجهزة التنفيذية في المدن بصفة أساسية بالخدمات البلدية فهي تنشئها وتديرها وهي المسئولة عن كل ما يتصل بها . ومن هذه الخدمات : خدمات النظافة العامة ، وصحة البيئة ، والعناية بالحدائق والتشجير وصيانة الطرق ، ومنح رخص البناء وإنشاء الأسواق والترخيص بالعمل للمحلات الصناعية والتجارية والمواصفات الموضوعية لذلك . وهذه الاختصاصات عامة بالنسبة لما يقرب من ٨٠ ٪ من مدن العينة التي أجابت على الاستبيان وإن تفاوتت صلاحيات المدن بالنسبة لبعض هذه الخدمات أو كلها من دولة إلى أخرى أو من مدينة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة ، وبقي مدن العينة تقوم بهذه الخدمات سواء بالاشتراك مع الأجهزة المركزية أو فروع هذه الأجهزة بالمدينة .

ويتصل بالخدمات البلدية الخدمات الفنية مثل تخطيط المدن وبعض المشاريع الهندسية والإشراف على المباني والمنشآت العامة ، وقد تبين من تحليل الاستبيان أن ما يقرب من نصف عدد مدن العينة تتولى هذه الأعمال ، وفي النصف الآخر تقريبا تتولاها إما الأجهزة المركزية على مستوى الدولة أو فروعها بالأقاليم .

أما بالنسبة للمرافق العامة في المدن والتي تشمل الكهرباء والمياه والمجاري فإن حوالي ثلث مدن العينة تتولى إدارة وتشغيل مرافق الكهرباء والمياه بينما

ما يقرب من نصف المدن تتولى إدارة وتشغيل مرفق المجاري . وفيما يختص بالخدمات الأخرى على مستوى المدينة والتي تشمل التعليم والصحة والشئون الاجتماعية وغيرها فقد أوضح الاستبيان أن هذه الخدمات تتولى أعباءها في العالم العربي عادة الأجهزة المركزية وتديرها فروع هذه الأجهزة على مستوى المناطق الجغرافية يتفرع عنها إدارات مختصة في المدن .

وبمقارنة علاقة إدارة المدن بأنواع الخدمات المختلفة على مستوى المدينة نلاحظ أن الخدمات البلدية التي تشمل النظافة وصحة البيئة والحدائق والتشجير ورخص المباني تمثل الاختصاص الأصيل للمدن والبلديات ، بينما تتمتع إدارات المدن باختصاصات محدودة فيما يتعلق بتخطيط المدن والمشاريع الهندسية ومرافق المياه والكهرباء والصرف الصحي ، أما بالنسبة للنوع الأخير من الخدمات مثل التعليم والصحة والشئون الاجتماعية فتعتبر أساسا من اختصاصات الأجهزة المركزية وفروعها بالأقاليم .

ونخلص من هذا إلى حقيقة مؤداها أنه كلما كانت الخدمات مرتبطة بالسياسة العامة للدولة أو تمتد لأكثر من مدينة أو لها طابع تخصص من المتعدر توفيرة على المستوى المحلي كان مناط الاختصاص بها - أساسا - للأجهزة المركزية في الدولة .

لذلك فإن الأمر يقتضي أن تكون للمدن والبلديات صلاحيات مناسبة تسمح بتسيير كثير من الخدمات التي تهم مصالح المواطنين الذين يقيمون في نطاق إشراف إدارة المدينة ، ولابد أن يكون لهذه الإدارة دور مقنن ، حيث أثبتت التجارب أن كثيرا من المشاكل التي تهم الحياة اليومية لسكان المدينة كان يمكن حلها على المستوى المحلي دون الرجوع في شأنها إلى الأجهزة المركزية وذلك إذا ما أعطيت هذه المحليات صلاحيات تمكنها من ذلك .

٦ - الموارد المالية :

يعتمد كثير من المدن والبلديات العربية على وجه العموم بالنسبة لمواردها المالية على ما تخصصه لها الدولة في ميزانيتها العامة من اعتمادات لإنشاء وإدارة وصيانة الخدمات البلدية وتنفيذ ما تحدده لها من وظائف فنية أو إدارية أو عمالية .

ولا ينفي هذا وجود موارد ذاتية لهذه المدن والبلديات سواء في صورة رسوم بلدية تقوم بتحصيلها من المواطنين ، أو الحصول على نسبة مئوية من الضرائب العامة المقررة ، أو مقابل بعض الخدمات التي تؤديها أو دخولها من تأجير بعض العقارات والأسواق والأراضي المملوكة . ويختلف مدى استفادة المدن من هذه الموارد الذاتية من دولة إلى أخرى ، فبعض المدن تحصلها وتضعها في حساب خاص بها وتصرف منها مباشرة ، وبعضها تحصلها وتضيفها إلى ميزانية الدولة مقابل ما تمنحه لها الدولة من إعانات أو تضيفه لميزانيتها في العام التالي .

وقد كشف الاستبيان الذي أجابت عليه ١٠٩ مدينة وبلدية أن غالبية المدن تعاني من نقص ملحوظ في مواردها المالية مما يؤثر على مستوى أداء خدماتها للمواطنين ويشعرهم بتقصيرها في تلبية احتياجاتهم . فأكثر من ٧٧ ٪ من مدن العينة التي أجابت على الاستبيان تعاني من مشاكل مالية متعددة تعوقها عن تنفيذ مشاريعها . وتتلخص هذه المشاكل في النقص

العام لمواردها المالية ، أو في ارتفاع سعر الفائدة على ما تقتضيه من أموال ، أو عدم وجود الاعتمادات الكافية المخصصة للاستثمار أو ضعف التمويل الذاتي بسبب عدم التزام المواطنين بسداد الرسوم البلدية المستحقة عليهم . وبالاختصار عدم وجود بنية اقتصادية سليمة تعتمد عليها المدينة أو البلدية . ولعله قد أصبح ضرورياً أن يكون موضوع مالية المدن محل دراسات مستفيضة ، سواء على مستوى كل دولة أو على مستوى العالم العربي لاقتراح الوسائل الكفيلة لضمان موارد مالية ذاتية للمدن والبلديات تمكنها من أداء واجباتها في سهولة ويسر . وفيما يتعلق بتمويل المشروعات الاستثمارية فحبذا لو قام صندوق أو بنك وطني للتنمية في كل دولة من الدول بمهمته بتقديم القروض لمشروعات الخليات التي تثبت جدواها الاقتصادية وذلك بفوائد ميسرة . وحتى يتم ذلك نرى أهمية النظر فيما يلي :

— تأمين التمويل اللازم لوحدات الإدارة المحلية مع إعادة النظر في إعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث يراعى في تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها والكثافة السكانية ومساحة الأراضي .

— توزيع الاستثمارات المقررة للمدن والبلديات بحيث تنال كل منها نصيباً عادلاً من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .

— زيادة سلطة المجالس المحلية والبلدية في إدارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعية لإدارة الاقتصاد الوطني مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية .

— منح قروض تخصص لمشروعات استثمارية لصالح المدن والبلديات .

— تحويل البلدية استثمار ممتلكاتها لصالحها .

— دعم « صندوق المدن العربية » بمختلف الوسائل الممكنة لمواجهة كثرة الطلب عليه من المدن الأعضاء .

٧ - القوى البشرية :

تمثل القوى البشرية العنصر الأساسي في جميع العمليات الادارية والتنظيمية . وعلى كفاءتها وكفاءتها وحسن استخدامها يتحدد مستوى التنظيم الاداري من حيث القوة أو الضعف .

وتتكون القوى البشرية العاملة في المدن والبلديات في الغالب الأعم من خمس مجموعات وظيفية حددها الاستبيان فيما يلي :

(المهندسون - الاداريون - المساعدون الفنيون - العمال المهرة - العمال العاديين) . وفي استطلاع رأي المدن حول مدى كفاية الأعداد العاملة في أجهزتها اتضح أن أكثر من نصف مدن العينة أفادت بعدم كفاية القوى البشرية لديها ، وتختلف درجة العجز الموجود من مجموعة إلى أخرى من هذه المجموعات حيث تحتل فئة الفنيين المساعدين رأس القائمة ، يليها العمال المهرة ثم المهندسون والاداريون ، وأخيراً العمال العاديين .

ويرجع أهم أسباب النقص في القوى البشرية إلى :

- عدم اعتماد الوظائف الكافية بميزانيات المدن والبلديات .
- عدم توفر المتخصصين في المجتمعات المحلية .
- عزوف المتخصصين عن العمل في الخليات لضآلة الرواتب ونقص الحوافز التشجيعية وقلة فرص الترقية .

ومن حيث كفاءة القوى البشرية العاملة إتضح أن أكثر من نصف المدن والبلديات أفادت بحاجة العاملين لديها إلى التدريب لزيادة خبراتهم في مجال العمل البلدي . وحسب أهمية حاجة الفئات المختلفة إلى التدريب يمكن ترتيب هذه الفئات تنازلياً على النحو التالي : المساعدون الفنيون ، الاداريون ، العمال المهرة ، ثم المهندسون والعمال العاديين .

والتنظيم طبقاً للنظريات الحديثة يعطي للسلوك الفردي ثقلاً كبيراً باعتبار هذا السلوك في النهاية هو الذي يساعد على اتخاذ القرارات المؤثرة في المنظمة . وفي ذلك نقترح ما يلي :

— أن يبدأ الاهتمام بالفرد منذ اختياره لشغل الوظيفة وطوال حياته الوظيفية والتغيرات التي تطرأ عليها من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل مواهبه أو الترقية وشغل المناصب المتدرجة إلى أن تنتهي حياته الوظيفية .

— تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة لتأدية المهام والخدمات المطلوبة بالمحليات ، والنظر في إعادة توزيع العمالة الزائدة عن الحاجة أو إعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات الندرة وضرورة ربط سياسة التعليم باحتياجات المجتمع .

— وضع مواصفات محددة لكل وظيفة تتضمن تحديد مساهماتها ووصفها العام والواجبات والمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتق شاغل الوظيفة ، ثم الشروط اللازمة لشغلها من حيث مستوى ونوع التأهيل العلمي والخبرة العملية في مجال التخصص المعني ، ثم التقييم الموضوعي لأداء العمل وتحديد مستواه .

— التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطاً أساسياً من الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .

— الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كماً ونوعاً وذلك باعتبار الحافز هو المثير الخارجي للدافع البشري وحفزه على تفجير طاقاته وإمكاناته .

٨ - مشاركة المواطنين :

لمشاركة المواطنين دور فعال ومؤثر في دفع العمل الاداري بالبلديات وانطلاقه نحو غاياته ، ويتوقف أثر هذه المشاركة إيجاباً أو سلباً على عدة عوامل منها : وعي المواطنين بمسئوليتهم ، تناسب الدور الذي تحدده لهم النظم والقوانين مع قدراتهم واستعداداتهم ، والبعد عن مباشرة الأمور التنفيذية التي من أهم متطلباتها الخبرة والتخصص والانتباه الوظيفي .

٢ - تخطيط المدن :

أبدى الكثير من مدن العينة أنها تعاني إما عدم اكتمال المخطط الرئيسي للمدينة أو عدم وجوده أساساً أو البطء في تنفيذه مما أدى إلى عدم وصول الخدمات البلدية لبعض أحياء المدن ، بالإضافة إلى تعدى المواطنين على أراضي البلديات ، وعرقلة التنظيم ، والبناء غير المرخص ، وعدم الالتزام بطراز معماري موحد لتخطيط الاسواق التجارية أو عدم وجوده . وقد بلغت نسبة مدن العينة التي تعاني من هذه المشكلات ٤٧ ٪ تقريبا .

٣ - التوعية العامة :

بعض مدن العينة ابدى رغبته في اعداد برامج للتوعية العامة للمواطنين نظرا لما تعانيه من :

- سوء فهم دور البلديات أو الجهل بمهامها .
 - ضعف الوعي لدى بعض المواطنين .
 - انعدام الانضباط وكثرة المخالفات .
 - سلبية بعض الاهالي .
- وقد بلغت نسبة المدن التي أبدت رغبته في حل هذه المشاكل نحو ٢٧ ٪ .

٤ - الادارة والتنظيم :

يواجه العديد من المدن بعض المشاكل في الادارة والتنظيم ، ويمكن حصرها فيما يلي :

- ضعف صلاحيات وسلطات البلديات .
 - عدم وجود اختصاصات كافية للبلديات الفرعية والبلديات المتوسطة والصغرى .
 - القوانين والنظم واللوائح والحاجة إلى تجميعها وتصنيفها وتعديل بعضها وتطويره .
 - عدم التوافق الزمني بين الموافقة والاعتمادات مما يزيد التكلفة .
 - عدم وضوح التعليمات .
 - كثرة الرجوع إلى الجهات العليا .
 - عدم وجود حصر أو تسجيل لكافة أراضي البلديات .
 - الحاجة إلى إعادة التنظيم الإداري لأجهزة المدن والبلديات .
 - الحاجة إلى الأخذ بنظام السجل العيني .
- وذلك بنسب متفاوتة في كل عنصر أو عدد من العناصر السابقة .

٥ - الموارد المالية :

تنحصر المشاكل التي تواجه المدن فيما يختص بالموارد المالية فيما يلي :

- نقص الموارد المالية .
- ارتفاع سعر الفائدة المترتبة على القروض .
- نقص الموارد المخصصة للاستثمار .
- ضعف التمويل الذاتي .

ولذلك فالتأكيد على مشاركة المواطنين في الخليات والبلديات يعد مطلباً أساسياً من مطالب الادارة على المستوى المحلي حتى لا تأخذ هذه الادارة طابع السلطة المطلقة التي تُنفّر الناس وتؤدي إلى العزلة بين الادارة والمواطنين ، وفي هذه الحالة تبدو القرارات والتعليمات المحلية وكأنها مفروضة على المواطنين الذين يتخذون حيالها أحد موقفين : اما مقاومتها أو الاجتهاد في التحايل عليها ، أو يمثلون لها كارهين ، ومن هنا اعتبرت مشاركة المواطنين الواعية المدركة لمسئوليتها والنابعة من انتمائهم للمجتمع وسيلة مطلوبة للادارة وخير عون لها في نجاح مهمتها ، وهي في نفس الوقت غاية لا بد أن تعمل الادارة الناجحة للوصول اليها . وتأخذ مشاركة المواطنين أشكالاً متعددة منها ما هو منصوص عليه في النظم والقوانين واللوائح كتشكيل مجالس محلية أو لجان شعبية تُنتخب أو تُختار أو تعين من المواطنين المقيمين بدائرة المدينة أو البلدية ، ومنها ما يرجع إلى وعي المواطنين أنفسهم وتكون مشاركتهم بمبادرة منهم سواء بتقديم المقترحات أو التطوع بتقديم الخبرة أو التبرع بالأموال لتنفيذ بعض المشروعات أو الخدمات التي يحتاجون اليها بمجهوداتهم الذاتية .

وقد حاول استبيان المدن الوقوف على ابعاد هذه المشاركة فتبين أن ما يقرب من ٧٠ ٪ من المدن والبلديات التي أجابت على الاستبيان تضم مجالس مدنها وبلدياتها أعضاء من المواطنين ، متخمين أو معينين .

وعن سؤال عن مدى تعاون المواطنين مع أجهزة البلديات والمدن أجابت ١٨ مدينة وبلدية فقط من (١٠٩) بوجود تعاون ايجابي ومبادرات من جانب المواطنين ، وأجابت ١٥ مدينة وبلدية بوجود تعاون جيد بينها وبين المواطنين ، وبقي مدن العينة وعددها ٧٦ وتمثل حوالي ٧٥ ٪ أفادت بأن التعاون بينها وبين المواطنين تعاون عادي أو سلبي .

ومن هذا يتضح أن مشاركة المواطنين في المدن والبلديات العربية لم تصل بعد إلى المستوى المأمول . ونستنتج من هذه الحقيقة أيضاً أنه لا يوجد حتى الآن رباط كاف بين المواطنين وأجهزة الادارة في المدن والبلديات وهو أمر ينبغي أن يكون محل دراسة مستقلة للوقوف على أسباب هذه الظاهرة ووضع التوصيات المناسبة لعلاجها .

تعاون « المعهد العربي لانماء المدن » مع المدن والبلديات

كشف الاستبيان عن العديد من المشكلات التي تواجه المدن والبلديات في قيامها بالمهام المنوطة بها ، ومن تحليل ومناقشة جوانب هذه المشكلات وأبعادها لايجاد الحلول المناسبة لها ، أمكن تصنيفها في المجالات التالية :

١ - الخدمات البلدية :

ونعني بها خدمات الكهرباء والمياه والمجاري والنفايات وتلوث البيئة في الشواطيء وقد أبدى الكثير من المدن أنها تواجه بعض الصعوبات في هذه الخدمات سواء كانت الخدمة قائمة فعلاً أو غير قائمة ، أو تعاني قصوراً في العمالة التي تقوم بهذه الخدمات كماً أو كيفاً أو ضعف الاعتمادات المالية أو قصوراً في أساليب الادارة والتنظيم .. الخ ، وتبلغ مدن العينة التي تعاني من هذه المشاكل ٥٢ ٪ .

وقد بلغت نسبة المدن التي أبدت رغبتها في حل هذه المشاكل ١٦ % .

الاحتياجات التدريبية :

اشتمل الاستبيان على بيان احتياجات المدن من برامج تدريبية حسب أهميتها وحسب أولوية الميادين التي يرغبون فيها وفقا للترتيب التالي :

البرامج التدريبية	نسبة الرغبات لعدد مدن العينة %
— الادارة والتنظيم والادارة المحلية وادارة المدن الصناعية	٥٧
— أعمال فنية مختلفة	٢٨
— الصحة العامة وصحة البيئة	١٨
— برامج تخصصية مختلفة ومتنوعة المستويات والتخصصات	١٧
— تخطيط المدن والعمارة الاسلامية	١٧
— استخدامات الأدوات الحديثة (كمبيوتر - ميكرو فيلم)	١٠
— الأشغال والتنظيم	٧
— التطوير الحضري للمدينة	٥
— تخطيط شبكات المياه	٣
— الاعلام والتوعية	٦
— المرور	٣
— المجاري	١
— لم يبين	١٣

وبلاحظ أن المدينة أو البلدية الواحدة قد تطلب الاشتراك في أكثر من برنامج .

١٠ - الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق :

تضمن الاستبيان بيانا خاصا لمعرفة رغبة المدن في المجالات التي يمكن أن يعاون (المعهد) فيها - بخلاف البرامج التدريبية - طبقا لأولويات هذه المجالات ، ولقد بدا واضحا من واقع استجابة جميع مدن العينة الرغبة الأكيدة في هذا التعاون وخاصة في مجال الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق والتنظيم واستخدامات الأدوات الحديثة في أداء الأعمال .

ويوضح الجدول التالي توزيع رغبات مدن العينة حسب المجالات التي ترى أن يعاون (المعهد) فيها ، مع ملاحظة أن المدينة أو البلدية الواحدة قد ترغب في تعاون المعهد في أكثر من مجال .

نسبة الرغبات	المجالات	عدد المدن	استشارات	أبحاث	كومبيوتر	ميكرو فيلم	مراكز المعلومات والتوثيق	اعادة التنظيم
العدد	١٠١	٦٧ %	٦٣ %	٢٥ %	٢٩ %	٤٦ %	٤٠ %	—
لم يبين	٨	—	—	—	—	—	—	—

— عدم وجود بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة .
— عدم التزام المواطنين بسداد الرسوم البلدية المستحقة عليهم .
وقد بلغت نسبة المدن التي أبدت رغبتها في حل هذه المشاكل ٢٨ % .

٦ - القوى العاملة :

وتنحصر المشاكل التي تواجه المدن فيما يتعلق بالقوى العاملة فيما يلي :

— قلة الأيدي العاملة الفنية والادارية المدربة في الأجهزة التنفيذية .
— قلة الاقبال على وظائف عمال النظافة ومن في حكمهم .
— إحجام الكوادر الفنية عن العمل في البلديات .
— انخفاض رواتب العاملين بالبلديات وعدم وجود حوافز تشجيعية .
وقد بلغت نسبة المدن التي أبدت رغبتها في حل هذه الصعوبات ٢٨ % .

٧ - النمو الحضري للمدن :

وتنحصر المشاكل التي تواجه المدن في هذا المجال فيما يلي :

— زيادة عدد السكان بصورة أخلت بالمخططات الأساسية للمدن .
— الهجرة المستمرة من الريف إلى المدن وما ترتب على ذلك من وجود أحياء متخلفة في أطراف المدن .
— بعض المدن السياحية لا تلقى ما يلزمها من عناية واهتمام .
— عدم كفاية التجهيزات الاساسية .
— أزمات المرور وقلة مواقف السيارات .
— تركيز المؤسسات الحكومية والأهلية في العواصم والمدن الكبرى .
— مشاكل النقل الداخلي .
— مشاكل تلوث البيئة .

وقد بلغت نسبة المدن التي أبدت رغبتها في حل هذه الصعوبات ٢٧ % .

٨ - مشاكل عامة :

ويمكن حصرها فيما يلي :

— طبيعة أرض المدن الجبلية مما يعوق تنفيذ بعض الخدمات بها والتوسع فيها .
— الحواجز الطبيعية المحيطة بالمدينة التي تحد من الامتداد العمراني .
— عدم كفاية الاعتمادات اللازمة لنزع الملكيات للمنفعة العامة .
— عدم وجود الآليات الحديثة اللازمة لأعمال الصيانة .
— مشاكل عدم توافر الوسائل الحديثة للاطفاء .

استجابة المعهد :

العمرائي ، وغير ذلك من المشاكل التي يمكن أن تعالج على حدة ، وقد تتطلب الانتقال إلى مواقع العمل بهذه المدن على الطبيعية وهذا من واجبات المعهد التي نأمل أن يتمكن من أدائها بعون الله .

٤ - التوعية العامة :

إضافة إلى مقترحات المدن والبلديات ، فقد أصدر (المكتب الدائم لمنظمة المدن العربية) توصية بالناية بالإعلام وأجهزة العلاقات العامة وتنظيم برامج متخصصة لمسنوي البلديات العاملين في هذا المجال ، لاعدادهم لحمل مسئولية الاتصال بالمواطنين وإحاطتهم بدور البلديات ودور المواطنين في خدمة المدينة وأهمية المشاركة الوطنية في مراحل العملية الادارية بالخلقيات ، وتنظيم اللقاءات بالمواطنين وتنشيط العلاقات العامة في البلديات .

ويعد المعهد الأطر العامة للبرامج الخاصة بالإعلام والعلاقات العامة اللازمة لتنظيم الدورات المتخصصة في هذا المجال .

٥ - مشاكل التنظيم والادارة في البلديات :

وتتناول عناصر الادارة والتنظيم بمعناها الواسع : في القواعد القانونية والأنظمة والصلاحيات والمسئوليات والأساليب والاجراءات ، والتنظيم ، وإعادة التنظيم ، والموارد المالية والادارة المالية ، والقوى العاملة عدداً ونوعاً وكفاية ، والاحتياجات التدريبية للتخصصات المختلفة لمسنوي المدن والبلديات .

هذا المجال يحظى بعناية فائقة من المعهد ويتناوله بشكل عام وبصورة تفصيلية آخذاً في الاعتبار حاجة المدن والبلديات ورغباتها لتنسيقها مع إمكانيات المعهد المتاحة وتعتبر من العناصر الرئيسية في خطته وبرامجه .

٦ الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات :

وقد بدا الاهتمام واضحاً من المدن والبلديات بطلب استشارته في العديد من المسائل ، وإجراء البحوث أو مشاركة المدن في إجراءاتها فيما يتعلق بالشئون البلدية بصفة خاصة ، كما رغبت بعض المدن في تنظيم أو إعادة تنظيم أجهزتها بالتعاون مع (المعهد) ، وكذلك في إدخال الوسائل الجديدة كالكومبيوتر والميكروفيلم في إنجاز الاعمال ثم في تأييد فكرة إنشاء مراكز للمعلومات والتوثيق ، مما ينبىء عن فهم سليم لرسالة البلديات وضرورة الارتفاع بمستوى أداء خدماتها للمواطنين واستخدام أفضل السبل لتيسير قيام البلديات بوظائفها على أحسن وجه .

(والمعهد) يتدارس هذه الرغبات والمرييات بعناية ويرجو أن تتاح له الفرصة للاستجابة لجميع مطالب البلديات أو على الأقل ترتيبها في أولويات تتناسب مع أهميتها للمدن وقدرات المعهد وإمكاناته .

لقد أسعد المعهد كثيرا إقبال المدن الأعضاء وإسهامها الفعّال والمثمر وعنايتها بتقديم هذه البيانات القيمة والآراء والمقترحات المفيدة . ويعمل (المعهد) جاهداً لوضع كافة إمكاناته في خدمة المدن والبلديات الأعضاء ، ومن بين إنجازاته في هذا الخصوص ما يلي :

١ - الخدمات البلدية :

أ - أعد المعهد دراسة وافية عن النظافة ورفع الخلفات وأساليب التخلص منها مع المقارنة بتجربة المدن والبلديات في ألمانيا الغربية وغيرها ، وأسهمت المدن في الدراسة بما قدمته من معلومات وبيانات وآراء في استبيان متكامل .

ب - أعدت دراسات أخرى عن البيئة وحمايتها من التلوث في مختلف بيئات الوطن العربي : الصحراوية والزراعية والصناعية والشاطئية والجبلية .

ج - بحث أساليب إدارة وتنظيم أجهزة المرافق والخدمات البلدية وتطويرها .

٢ - تخطيط المدن :

من المشاكل التي تعاني منها المدن وتؤثر مباشرة على الادارة والتنظيم في البلديات مشكلة عدم اكتمال الخطط الرئيسية لكثير من المدن ، الأمر الذي أدى إلى إرباك إدارة المدن والبلديات واستنفاد جانب كبير من جهودها في مواجهة هذه المشاكل وصرفها عن دورها الأساسي في تنمية المجتمعات المحلية والنهوض بها .

يضاف إلى ذلك مشاكل النمو الحضري للمدن ، والأعباء الكبيرة التي أُلقيت على عاتق إدارة المدن في تنفيذ خطط التنمية ، أو نتيجة للهجرة الداخلية بسبب النزوح المستمر من الريف إلى المدن أو الهجرة من خارج البلاد سعياً وراء فرص أوسع من العمل والرزق ، وما ترتب على ذلك من ظهور مشاكل الاسكان والنظافة وتلوث البيئة وزيادة حركة المرور .. الخ .

وهنا تبرز حقيقة لا ينبغي إغفالها وهي ضرورة أن يصاحب إعادة التنظيم والادارة للمدن تخطيط حضري شامل يتم بمقتضاه تحديد الشكل العام للمدينة وتجهيزاتها الأساسية وحجم سكانها وأنشطتها ومعدلات نموها حتى يكون التنظيم الاداري متناسبا شكلا ، ومضمونا ، في صلاحياته وإمكانياته لمواجهة كل هذه الأمور .

ويهتم المعهد بدراسات تخطيط المدن التي تضمنتها المؤتمرات والندوات بالجامعات والهيئات العلمية المتخصصة لتحقيق أهداف النهوض بالمدينة العربية مع الحفاظ على طابعها الاسلامي وسماتها العربية المميزة .

٣ - مشاكل متنوعة :

وقد كشفت ردود المدن والبلديات عن وجود مشاكل عامة ومتنوعة تتعلق بالظروف الطبيعية لكل مدينة ، وصعوبة أداء الخدمات البلدية والتوسع فيها في المدن الجبلية ، وأثر الحواجز الطبيعية في الحد من الامتداد

(احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والادارة بالمدين والبلديات العربية)

قدمنا في البحث الأول نماذج التنظيم المقارنة في الحكم المحلي والادارة المحلية ، وأوضحنا مدى تأثير النظم المحلية في الدول النامية عامة والعربية خاصة بنظام أو بآخر من تلك النظم وأثر ذلك على العملية الادارية .

ثم تناولنا في هذا البحث المشكلات التنظيمية من الجانب التطبيقي وواقع العمل في المدين والبلديات العربية من خلال تحليل بيانات ومعلومات استبيان المدين ومعايشتنا لمشاكل العمل في الشئون البلدية .

وقد نظرنا للتنظيم بمعناه الواسع ، الذي أصبح في الوقت الحاضر يتخلل مختلف عناصر الادارة ويسير العملية الادارية في جميع مراحلها ، واستخلصنا بعض النتائج التي يمكن أن تعتبر مقومات لنجاح التنظيم الاداري في البلديات مع تطوير أساليب الادارة والتنظيم ومستخداماتها لحل المشاكل القائمة ، ومواجهة ما قد يستجد منها بحيث تضاف إلى مراثيات ومقترحات الأخوة الباحثين الذين قدموا للموضوع العلمي للمؤتمر عصارة فكرهم وخلاصة تجاربهم .

ولحاول إيجاز مراثياتنا فيما يلي :

١ - النظم والقوانين :

— إعادة النظر في الانظمة والقوانين واللوائح التي تتناول الشئون البلدية بصفة خاصة ، والعمل على تطويرها وتحديثها حتى تسير المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وتستجيب لتطلعات المواطنين وتنظيم شئونهم المحلية ، ولتكون أداة قوية ومرنة تساعد على تبسيط الاجراءات والارتفاع بمستوى أداء الخدمات المحلية ، مع التركيز على الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الاساسي للتشريع في الدول العربية والاسلامية ، ومن وجهة نظرنا أنه من الأهمية بمكان بالنسبة للانظمة والتشريعات والقوانين واللوائح للمدين والبلديات العربية اتباع الوضوح التام فيها بحيث تكون معروفة للجميع ، للمتخصصين والموظفين والمواطنين العاديين على السواء ، وفي تصورنا أنها ينبغي أن تكون بسيطة واضحة وفي متناول الجميع . ومن المهم تطبيقها على الجميع دون استثناء . وللتمهيد لذلك ينبغي الاسراع في جمع وتبويب وتصنيف التشريعات البلدية على مستوى الوطن العربي حتى يسهل على الباحثين والمدققين والخبراء والممارسين الاطمئنان إلى أساس الدراسة وقاعدة البحث . (وقد يادر المعهد العربي لائماء المدين بتهيئ ذلك ونحطا في هذا الطريق خطوات واسعة ، ويأمل في معاونة جادة من المدين والبلديات والأجهزة المعنية) .

— أن يؤخذ في الاعتبار عند النظر في تعديل النظم والقوانين واللوائح إزالة الغموض الذي يغشى بعضها ، والتضارب الذي كشفت عنه التجربة والممارسة من عدم وضوح العلاقات بين الاجهزة العاملة في نطاق المدين وقطاع البلديات والمحليات ، والتنسيق في تنفيذ المرافق والمشاريع وخصوصا في تنفيذ المخططات وعمل الحفريات بالشوارع .

— الاهتمام بتشريعات الأراضي واستخداماتها ومواجهة أساليب التعديات على الاملاك العامة وأمالك البلديات بالعقوبات الرادعة .

— تشديد العقوبة على مخالفات أنظمة الابنية للحد من ظاهرة انتشار البناءات الفوضوية التي تخل بالمخططات الرئيسية وتشوه مظهر المدين وجمالها .

— الاستئناس ببعض القواعد الناجحة في تنظيم نزع الملكية للقضاء على المشاكل القائمة في كثير من المدين العربية .

— محاولة الاتفاق بين الدول العربية على توحيد مسميات الوحدات المحلية ومجالسها وأجهزتها التنفيذية وتحديد صلاحيات واختصاصات كل منها بما يمنع الازدواجية والتداخل .

— تبني الاقتراحات الجيدة التي قدمتها المدين والبلديات في استبياناتها وعلى الاخص تنظيم برامج تدريبية تخصصية في المسائل القانونية المتعلقة بالبلديات مثل :

- نظم المباني
- نظم الادارة المحلية
- القضايا الادارية
- الأراضي والأمالك والسجل العيني

٢ - الهياكل التنظيمية :

إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية ، وعلى الأخص للمدين والبلديات التي أبدت رغبتها في معاونة المعهد ، وإعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية لتطويرها على الأسس والقواعد العلمية في التنظيم والادارة وبما يتواءم مع طبيعة وظروف أجهزة البلديات ويعالج العيوب التنظيمية ، وفي محاولة لوضع هياكل تنظيمية نموذجية لمستويات المدين الكبرى والوسطى والصغيرة للاستئناس بها .

وقد نشير إلى بعض النقاط الهامة مثل :

— وضوح العلاقات التنظيمية وخطوط السلطة والوحدات الاستشارية والمساعدة .

— تحديد السلطات والاختصاصات لكل مستوى من مستويات التنظيم .

— مراعاة التنظيم لواقع العمل وتوقع تطويره دون تضخيم وهي أو تطوير لاقسام ذات فعالية .

وينبغي على وضع الهياكل التنظيمية السليمة :

— وضوح نطاق الاشراف أو مدى التمكن لكل مستوى اشرافي .

— إعمال مبدأ التفويض في السلطات في النطاق المرسوم وبما يحقق أهدافه من سرعة البت واتخاذ القرارات . مع اختصار خطوات العمل والتخفيف من أعباء المسؤولين .

— انسياب الاتصالات والأوامر الادارية والتعليمات بسهولة من أعلى مستوى إلى أدناه ، وكذلك تيسير الاتصالات في كل الاتجاهات ،

ومن ثم تحرك التقارير من أدنى مستوى إلى أعلاه في قنوات اتصال واضحة لا اختناقات فيها .

— إبراز مبدأ التخصص والتكامل في ممارسة كل قسم لمهامه ، وتكامل مختلف التخصصات في اتجاهها نحو تحقيق الهدف . على أنه يجب - في الوحدات المحلية - التركيز على الأقسام التي تتعامل مع المواطنين في خدماتهم اليومية مثل : النظافة ، صحة البيئة ، فسوح البناء ، رخص المحلات العامة . فيعد لها دراسات خاصة علمية وتطبيقية لتبسيط الاجراءات وتيسر التعامل مع المواطنين وعلاج المشاكل والقضاء على الشكاوى .

٣ - الأساليب التنظيمية :

دراسة الأساليب والوسائل المتبعة ومدى كفايتها وملاءمتها لنهوض الأجهزة المحلية بمهامها ورفع مستوى ادائها وإزالة اختناقات العمل ومعوقاته . وقد يكون من ذلك :

— استعمال نماذج واستمارات وشهادات لم تدرجها قواعد التطوير أو التعديل إلى ما يناسب الظروف المتغيرة وضغوط العمل الكثيف .
— عدم استخدام الأدوات العتيقة أو الدارجة في ظروف عمل قاسية وحركة دائبة وكثرة عددية متنامية ومسائل حيوية تحتاج للدقة والسرعة معا .

ويصدق ذلك على أدق الأدوات والمعدات كآلة الكاتبة والآلة الحاسبة وعلى الحاسب الآلي (الكمبيوتر) والميكرو فيلم والميكرو فيش وغيرها ... ولكل ضرورته واستعماله .

٤ - القوى البشرية :

والتركيز عليها يدخل في أساسيات التنظيم باعتبار الانسان محور التنظيم واداته والعنصر الرئيسي في العملية الادارية وهو المقصود بدءا ونهاية . وأي إصلاح تنظيمي ينبغي أن يتجه للانسان للارتقاء به ورفع مستواه وتنمية مهارته ومتابعة نشاطه وإنجازه ، وتشجيعه على الاجادة والالتقان والاستزادة من العلم والمعرفة والخبرة والتجربة . ويتطرق ذلك إلى تهيئة الظروف للاستفادة من طاقاته وإمكاناته ، وفي ذلك تفصيل كبير لا يتسع له هذا الحيز الضيق من البحث .

ونوصي بالتركيز على بعض العناصر الهامة مثل :

أ (تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة للوحدات المحلية دون زيادة أو نقصان .

ب (إعداد دراسات لمواصفات وظائف البلديات ووضع حوافز مرغوبة للقبال عليها ، لاختيار المرشحين لها من أفضل العناصر المتقدمة .

ج (العناية بالتدريب كعنصر فعال في رفع مستوى الكفاية ، وانعكاسات ذلك على مستوى الأداء في مختلف التخصصات :

— بالتدريب ، قبل مباشرة العمل Pre-Entry Training وتعريف الموظف أو العامل بالقطاع الذي سوف يعمل به وبواجباته ومسؤولياته .

— التدريب ، أثناء العمل In-Service Training وموالة التأكد من مستوى المدربين ومدى الاستفادة من برامج التدريب .

— التدريب المتقدم Progressive Courses لزيادة المهارات في العمل ، والاعداد لشغل الوظائف الأعلى .

— التدريب التخصصي : Specific Courses

— لمستويات المهندسين والأطباء والمهندسين الزراعيين (قطاع الحدائق) و (قطاع الأغذية) .

— للمساعدين الفنيين : كالمساحين ، ومراقبي الشؤون الهندسية ، ومراقبي صحة البيئة .

— للمستوى الاشرافي الأول في الشؤون الادارية .

— حلقات الدراسة والبرامج الخاصة : Seminars

— لمستوى مديري الادارات ورؤساء ومديري البلديات .

— لرؤساء البلديات الفرعية ووكلاتهم .

— أن تكون هناك حوافز عملية لمن يشتركون في البرامج والدورات التدريبية وينتظمون فيها ويبدون تقدما ملموسا .

— ويتعاون المعهد مع الأمانة العامة للمنظمة على اعداد خطة طموح للبرامج والدورات التدريبية تستجيب لرغبات المدن والبلديات .

د (العناية بأعضاء المجالس المحلية (منتخبين ، معينين ، مختارين) وتعريفهم بدورهم الهام في نظام البلديات ، وتخصيص برامج تدريبية لهم قبل مباشرة العمل واخرى تنشيطية بعد فترة مناسبة .

٥ - الشؤون المالية :

يعتبر المال العنصر الفعال في أي منظمة أو مؤسسة وفي أي تنظيم قائم أو ينشأ . وقد لوحظ أن الوحدات المحلية بصورة عامة تعاني من نقص مواردها المالية ومن ضغط ميزانياتها ، ولهذا فهي لا تستطيع أن تقوم بالمهام الموكلة اليها ولا الاستجابة إلى كثير من مطالب المواطنين مما يضعها في حرج منهم ويظهرها بمظهر التقصير .

ولهذا ، فإننا نطالب مع البلديات بما يلي :

— دعم موقفها في زيارة تمويلها بإطلاق يدها ، في حدود معقولة ، بفرض الضرائب والرسوم المحلية .

— تشجيع اقراض البلديات بشروط ميسرة ، وحجبا لو أخذ بمبدأ الاقراض بدون فوائد المعمول به في المملكة العربية السعودية تنفيذا لقواعد الشريعة الاسلامية .

— معاونتها في انشاء المشروعات الاستشارية بالرأي والمشورة وأساليب الادارة حتى يطمأن إلى قيام المشروع وانتظامه .

— دراسة إيجاد بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة وتحدد معالم حاضرها ومستقبلها .

— زيادة الدعم الذي تقدمه الحكومة المركزية ، فكلما سخت على المحليات كان المردود طيباً على الدولة .

٦ - الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق :

اهتمام المدن والبلديات بهذه المجالات ووضوح اتجاهاتها - من خلال الاستبيان - للاستفادة بما عرضه المعهد من المعاونة ، أمر يدعو إلى التفاؤل ويضع على عاتق المنظمة والمعهد مسؤولية التحرك للتعاون مع البلديات في الافادة من معطيات العلم والمعرفة ومستحدثات التقنية ، بغية تحقيق الأهداف الكبرى لنهضة المدن والبلديات العربية وتقديمها .

وهذه المناسبة نود أن نشير إلى أن (المعهد العربي لاتماء المدن) قد تكونت لديه خلال المدة القصيرة من بدء مزاولة مهامه بعض المعرفة والخبرة في هذا المجال والتي تتمثل فيما يلي :

أ - أن لديه حاليا قائمة بالمستشارين والخبراء في مختلف مجالات تخصصه وتخصص البلديات وهو يدرس طلبات المدن بعناية ويضع لها الأولويات في حدود امكانياته .

ب - تجري الأقسام الفنية بالمعهد أبحاثا متعددة في مختلف شئون المدن والشعون البلدية بصفة خاصة ، مما سوف يعود بالنفع على المدن الأعضاء في وقت قريب بعون الله . ويفتح المعهد ذراعية لآراء ومقترحات ورغبات المدن والبلديات .

ج - لدى المعهد حاليا فريق من الفنيين المتخصصين في شئون التنظيم وإعادة التنظيم ، ويدرس مقترحات من بعض المدن والبلديات العربية ، مثل بعض ماورده من أمانة مدينة جدة وبلدية الكويت وغيرها .

د - قطع المعهد خطوات طيبة في طريق إنشاء مركز المعلومات والوثائق ، واستخدمات الكمبيوتر والميكرو فيلم وغير ذلك من الوسائل الحديثة ، وسينعكس ذلك باذن الله على خدماته للمدن الأعضاء .

٧ - المشاركة المحلية :

لما كانت الوحدات المحلية هي الصق أجهزة الدولة بالمواطنين وأكثرها اتصالا واحتكاكا بهم ، ونظرا لأن المواطن يهتم في المقام الأول ما يحقق مصالحه الشخصية ويؤمن احتياجاته اليومية ، فإن عنصر المشاركة الشعبية يجب أن يحتل موقع الصدارة خصوصا في البيئات المحلية .

والجالس المحلية تعتبر الطابع الرسمي لتنظيم المشاركة المحلية ، لكننا نتطلع إلى آفاق أرحب آملين في المبادرات الايجابية من المواطنين لدعم هذه المشاركة ومساعدة الأجهزة المحلية على أداء مهامها في خدمة مجتمعاتها . وقد نشير في عجلة لبعض المثيرات في هذا الخصوص فيما يلي :

أ - تنظيم اللقاءات والاجتماعات بفئات المواطنين وإيقافهم على جهود أجهزة البلديات في خدمتهم وتشجيع الحوار معهم وتقبل آرائهم وتقديم البناء .

ب - التزام المسؤولين في الخليات بسياسة الباب المفتوح ، وهي طريقة مألوفة لدينا في مجتمعاتنا العربية والاسلامية ، ونتائجها ايجابية .

ج - تنظيم الاتصال المستمر بوسائل الاعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وتزويدها بكل جديد عن عمل انجاز الوحدات المحلية .

د - تنشيط دور العلاقات العامة في البلديات .

(وفي ذلك تفصيل أشرنا اليه من اهتمام المكتب الدائم للمنظمة ومجلس أمناء المعهد بتنظيم دورات متخصصة لمنسوبي العلاقات العامة بالبلديات) .

هـ - الاهتمام بالعمل الميداني ، فطبيعة مهام البلديات بصورة عامة تستلزم انتقال المسؤولين إلى مواقع العمل ومعايشة المواطنين والعمل على حل مشاكلهم على الطبيعة .



مشكلات إدارة المدينة وحلولها

للدكتور هنريش مايا

كذلك تواجه البلديات مشكلة أخرى تتعلق بالتحويلات المطردة في التركيب الهيكلي . حيث أن من خصائص عصرنا الحاضر ذلك التدفق المستمر في التحويلات العلمية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية ، فإذا لم نأخذ في اعتبارنا هذه التحويلات المطردة في حاضرتنا فسيؤدي ذلك بنا الى الوقوع في الخطأ عندما نحاول علاج مشكلات المستقبل باستخدام وسائل الماضي .

إن التحويلات السريعة في المعارف والمشاكل والاحتياجات انما ينبغي معالجتها في ضوء أحدث ماتوصل اليه كل من العلم والتقنية والاقتصاد .

والآن نعود الى السؤال الاساسي : من هو المستفيد من الخدمات البلدية ؟ أو ماهي نقطة الارتكاز الاساسية في عملنا وماهي الاهداف العامة لانشطة البلديات ؟ .

إنني أعتقد ولايساورني أدنى شك في أن كل جهودنا انما تستهدف اشباع الحاجات الفردية لكل سكان مدننا الحديثة ومن أجل ذلك ينبغي أن يكون هدفنا هو : خلق الظروف التي تحقق رفاهية الفرد والتي تضمن له امكانية تحقيق المزيد من احتياجاته المعيشية .

ولكن هذه الظروف السائدة حالياً تغطي هذه الاحتياجات؟

وفي ضوء تجربتي الخاصة — التي هي بلاشك مماثلة لتجاربتكم أيضاً — ستكون الاجابة بالنفي ، لسبب وجود أزمة في العلاقات بين البلديات وسكانها . واذا بحثنا عن سبب هذه الأزمة ، لوجدناها تعود الى سبب أساسي هو شعور السكان بأن حاجياتهم ونشاطاتهم لم تحظ بالاهتمام الواجب من جانب ادارات البلديات . واذا ماحللنا أسباب فقدان الثقة في البلديات نجد أن الخطأ لايرجع اليها ولكن هناك عدد من الاسباب نذكر منها مايلي :

تمثل الصفحات التالية ترجمة للكلمة أو الورقة التي تقدم بها للمؤتمر السابع الدكتور البروفيسور هنريش مايا Heinrich Meya بعنوان أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدن العربية الحديثة* .

administration Techniques and Organization in the Service of Modern Arab Towns

ورغم اختصارها فإنها تتسم بالتشويق والتركيز واتصالها بالموضوع العلمي للمؤتمر وحيث أنها ركزت في مجملها على مشاكل البلديات ، فقد ارتأينا أن يكون عنوانها كما يلي : مشكلات إدارة المدينة وحلولها .

مقدمة :

لقد أتاح لي عملي في البلدية وفي الكلية فرصة الجمع بين العمل الميداني والتدريب النظري مما جنبني الوقوع في خطأ رئيسي وهو « أن مدنتنا الحديثة لاتزال تعتمد في ادارتها على نظريات غير مفيدة لاتتيح الفرصة للتطبيقات العملية » .

دعوني أطرح بعض الاسئلة الاساسية التي ستقودنا — من وجهة نظري — إلى المشاكل الرئيسية . في ضوء واقعنا الحالي يمكننا أن نطرح السؤال الاتي : هل توجد خدمات بلدية ممكنة في جميع الاحوال ؟..

دعونا نواجه الحقيقة ، لاشك أن الحياة في المجتمع تنظمها السلطة العليا ، وعلى الجانب الآخر هناك جهود تنمية نحو الأفضل من جانب المجتمع والحكومة الاتحادية من أجل تحقيق أمننا ، وقد أدى ذلك الى تضيق فرصة المبادرة من جانب البلديات من جراء السيل المتدفق من القوانين والانظمة الاتحادية . ولصالح بلدياتنا جميعا فاننا نتطلع الى مجال أرحب يتيح لنا المبادرة . حيث أن اتجاه الحكومة الاتحادية والادارات الاقليمية الى اصدار القوانين والتشريعات قد عطل نمو الخدمات البلدية التي تعالج المشاكل اليومية .

(*) الدكتور البروفيسور « هنريش مايا » يشغل وظيفة رئيس بلدية جلزنكيرشن Gelsenkirchen وهي مدينة ألمانية تضم ٢٢٠,٠٠٠ نسمة . ويعمل أيضاً كأستاذ في كلية الادارة العامة في نفس المدينة .

١ — مشكلة الحركة :

أن إستقراء المستقبل في زماننا هذا يعد أمراً صعباً ولكن لأبأس من أن نحاول ذلك مع وجود بعض الأخطاء في التقدير ، فمن واجبنا الحصول على بيانات صحيحة تساعد على استقراء هذا المستقبل .

٣ — البرنامج :

بعد أن انتهت من تحليل المشكلة والبيانات المطلوبة لاستقراء المستقبل لاتخاذ القرارات المناسبة أصبح بمقدورنا الآن رسم « برنامج بلدي » واقعي في معالجة المشاكل الحالية مع ما يحتاجه من تعديل بين مختلف البلديات .

٤ — التخطيط :

دعوني أخلص ماسبق : لقد حاولت جاهداً تحليل الظروف المطلوبة لفعالية العمل الإداري ، والخطوة التالية كما أتصورها ، ماهي العناصر الإدارية التي تمكننا من الوصول الى أهدافنا وإنجاز برامجنا .

تتلخص الخطوات التخطيطية فيما يلي :

١ — تخطيط القوى البشرية .

٢ — التخطيط الزمني .

٣ — تخطيط التنفيذ .

٥ — إسناد الوظائف والمسؤوليات :

تعتمد الفعالية الإدارية اعتماداً كبيراً على نوعية الموظفين الذين ينام بهم إنجاز المشروعات ، ومع بعض الاستثناءات ، فإنه يمكن الاستفادة من تجارب الاقتصاد الصناعي في نموذج (الإدارة البلدية) وهنا يجب أن نركز على اختيار أعلى الكفاءات ، ومن الخطر أن تتدخل المحسوبة في اختيار الموظفين دون النظر الى الكفاءات .

وسوف أبدي بعض الملاحظات الأخيرة على نموذج (إدارة البلديات) ، وهي أن مراقبة المشاريع تعني الانتباه الدائم الى الوضع الراهن في فعالية المشروع وتنظيمه . وتفرقت مابين الخطأ وبين الحقائق الملموسة تعني أن يكون كلا منهما خاضعاً للتفتيش والتدقيق من حيث الأسباب وينبغي تعديله وتصحيحه .

الخلاصة والمطلوب :

١ — ينبغي أن تهتم البلديات بمبادئ الاقتصاد الصناعي . وهذا يعني ألا تجعل البلديات أعمالها خاضعة بصورة شاملة للقوانين العامة . أن هدف البلديات الرئيسي هو تقديم خدمات بلدية ، والبلديات في سبيل هذا شبيهة بأى مشروع تجارى يقدم خدمات عامة ، ولهذا ليس هناك اختلاف أساسى بين المشاريع الخاصة والعامة في هذا المجال .

٢ — في رأيي أن البلديات عبارة عن أنظمة تتكون من عناصر متعددة ومتقاربة في اطار نظام واحد وكل عنصر فيها يعتمد على الآخر مثل : تحليل المشاكل ، استقراء المستقبل ، التخطيط — البرامج — إسناد الوظائف ومراقبة المشاريع ، حيث تحتوى النظم على جميع

التحرك الاجتماعى والذى سبق أن أشرت إليه ، إذ أن هذا التحرك يؤدي إلى تغيرات في كل اقطار العالم وما يستتبع ذلك من تزايد الشعور بالاعتراب ، على خلاف ماكان قائماً من قبل ، اذ كانت التقاليد والترابط الاجتماعى هما مصادر أمن الفرد واطمئنائه . فالسائد الآن هو فقدان الفرد لهويته في خضم التكديس السكاني في المدن الكبيرة حيث انقطعت صلة الافراد بالجذور الاجتماعية التي كانت تربطهم .

٢ — مشكلة العزلة :

في السابق كان أفراد المجتمع الواحد يهتم كل منهم بمشاكل الآخرين ويعيشون آمينين محافظين على خصوصية حياتهم ، وبدلاً من العلاقات الفردية والحرص على الجيران والشعور بالطمأنينة أصبحنا نواجه تفككاً خطيراً في البنيان الاجتماعى السابق الذي يزداد تصدعاً مع تزايد النمو الحضاري . لقد وصّف (فانس باكرد) Vance Packard في كتابه : (المجتمع الفلق) The Restless Society هذه التحولات في البنيان الاجتماعى وصفاً دقيقاً بالنسبة لمجتمعات كانت مستقرة .

٣ — إن مثل هذه التحولات قد تؤدي الى نتائج خطيرة ، حيث لم نعد نفهم معنى المواطنة بالنسبة للأفراد ولكن ننظر اليهم من حيث وظائفهم المختلفة .. مثل رجل المرور أو طالب الاسكان أو الزائر ... الخ ، ولكن المواطنة أو الانتماء الى المدينة هو أكثر من مجرد كون الافراد لهم صفات وظيفية معينة .

الحلول :

وبعد أن حللت مشاكل البلديات الحديثة دعوني أقول وأؤكد أنه إذا ما أردنا تطوير الخدمات البلدية لتلائم احتياجات المواطنين فإننا في حاجة الى جهاز ادارى مرن وفعال . ان منهجية اقتراحاتى (كنظام مركب) إنما تعتمد على النقاط القيمة التي أوردها (رينش سكومولدرز) Rinsche Sehmoelders ولايجب أن يغيب عنا أن البلديات سوف تنطلق نحو آفاق جديدة في التسويق والإدارة ، كذلك فان الظروف الاقتصادية لها أثرها أيضاً على الادارة العامة .

١ — تحليل المشكلة :

إذا ما كنا مستعدين لقبول الافكار المذكورة سابقاً ، فعلينا الان أن نبدأ جهودنا الادارية بالسؤال الاتى : ماهو الوضع الراهن ؟ وهذا يتطلب منا تحليلاً شاملاً لهذا الوضع ، وهذا التحليل مع جميع مصادر المعرفة المتاحة يضطرنا الى استنباط طرق علمية للحصول على معرفة جديدة . وفيدينا في هذا المجال مناهج وتجارب التسويق الصناعى .

٢ — استقراء المستقبل :

إن الادارة الحديثة يجب أن تكون قادرة على تشكيل الامور العامة ، ولا تقتصر فقط على رد الفعل في مواجهة ما يطرأ من تطور . وتبعاً لذلك يجب أن نسأل أنفسنا : ماذا سيحدث في المستقبل ؟ انكم توافقونني على

عناصر الادارة العامة وبهذا يمكننا أن نصل إلى العناية الكاملة بإدارة العمل الميداني المتشابه .

٣ — من هذا المنطلق تبدو أهمية معالجة البيانات بالنظم الالكترونية ، ويصبح ذلك ضرورة في عصر بنوك المعلومات ، وبغير ذلك فإن البلديات تفتقد قدرتها على تقدير اقتصاديات أنشطتها .

٤ — إن استخدام النظم الالكترونية للبيانات لايفاضل بين الانشطة الاقتصادية المختلفة للبلديات ، وفي هذا الصدد يمكنني أن أعرض عليكم خطة واحدة شائعة الاستعمال بين بلديات ألمانيا الغربية ، وأنتى لتأكد من أنه لابد من اجراء التعديلات الضرورية بالنسبة لكل بلدية حسب حاجتها . إلا أنني أوصى أعضاء منظمة المدن العربية بأهمية الاتفاق على مبادئ لخطة مشتركة .

٥ — ينبغي أن تهتم البلديات الحديثة بتدريب موظفيها تدريباً خاصاً يتلائم مع طبيعة عملهم ، ولاشك أن إعادة تشكيل الادارة العامة في تلك البلديات يجب أن يبدأ من هذا المنطلق ، على الرغم من أن ذلك يحتاج الى وقت طويل للحصول على أول الثمرات الايجابية .

ودعوني أبدي اقتراحاً أخيراً هو : ان يقوم (المعهد العربي لاثماء المدن) برئاسة الدكتور محمد عبد الله الحماد بالمبادرة لاعداد خطة لانشاء جامعة للادارة المحلية يضم برنامجها مزيجاً متلائماً بين الدراسات النظرية والتطبيقية لتقوم بتدريب الاجيال القادمة لبلدياتكم الحديثة .



القوانين التخطيطية في مواجهة مشكلات إدارة

وتنظيم المدن العربية

للدكتور حيدر عبد الرزاق كمونه

وأوضاعنا وخصائصنا . وإن أي قانون يجب ان يكون محددًا بشكل لايسمح بالخروج عن المبادئ الأساسية وإن يكون في الوقت نفسه مرنا بشكل لايقمع طموح وابتكار المعنيين بتطبيق ذلك القانون عند التصدي للامور التفصيلية وما يتطلبه واقع الحياة اليومية من قرارات وأوامر تملأها التطورات المستجدة والوقائع التي قد لا تشابه ظروفها . وإن العملية التخطيطية تحيا وتعيش وسط شبكة من القوانين التي تنظم ولادة قواعد قانونية جديدة وتصفية قواعد باليه .

إن دراسة الاقتصاد في التكوين الاجتماعي ضرورة لا يستغني عنها رجل القانون في دور العوامل الاقتصادية في تشكيل القواعد القانونية لأن العلوم الانسانية ملتحمه مع بعضها ولا يمكن فصلها وخاصة علمي القانون والاقتصاد . إن الاقتصاد علم وتحول والقانون بالضرورة يبيح هذا التحول ويرز التحام القانون بالاقتصاد في التكوين الاجتماعي — الاقتصادى . وفي القطر العراقي غير رجل القانون خطة التنمية القومية من عملية اقتصادية الى نظرية قانونية حديثة يمكن ان تحل بها الكثير من المشاكل القانونية ونستطيع الاجابة عن الطيعة القانونية للخطة الاقتصادية وحل التعارض المحتمل بين الخطة كقانون ونصوص القوانين العادية . وبذلك خلق رجل القانون مضمونا جديدا للقانون يستمد أصوله من واقعنا ليسهم في تنفيذ خطة التنمية القومية ولاحكام السيطرة على ما يجرى في حياتنا الاقتصادية بما ينسجم وطموحات المجتمع العراقي .

ولغرض مواكبة رجل القانون لمتطلبات المجتمع ضمن مبادئ واسس التخطيط القومى الشامل يتعين عليه السعي الجاد والخلص لاستقراء نصوص واحكام القوانين التخطيطية خصوصاً تلك التي شرعت في عهود سابقة لكشف سلباتها ورصد ما لا ينسجم منها مع متطلبات المرحلة الراهنة وذلك بعد التباحث مع المختصين والعاملين في اجهزة الدولة في مجال التخطيط الحضري والاقليمي وهذا ما أكدته المادة السادسة من قانون خطة التنمية القومية للسنوات ١٩٧٦ — ١٩٨٠^(١) .

إن مشكلة الضبط القانوني لتخطيط المدن يتطلب توعية الناس بأهمية ذلك بالنسبة الى استمرارية الحياة في المدينة ، وعلاقة ذلك بوضعهم

لاجراء تغييرات في النظام الاقتصادي والاجتماعي فإن الأمر يتطلب ضرورة بناء نظام قانوني متفاعل مع مسيرة التحولات الجارية والمستقبلية في بنية المجتمع ابتداءً بوضع القواعد القانونية أى التشريع ، ومن ثم تنظيم الاجهزة التي تطبق القانون ، وذلك لأن القانون انعكاس لواقع المجتمع واداة لتنظيمه وتطويره ، وأيضا هو وسيلة تثقيف للمواطنين قبل أن يكون وسيلة ردع للمخالفين بالدرجة الاولى . وإن القوانين توضع عادة في اطار فلسفة الدولة (أى تعبير عن ايديولوجيه قيادة معينة وفي زمن معين وفي إطار نظام سياسي معين) ، هذه المسألة المهمة يجب الاهتمام بها في قطرنا العراقي حين نضع قوانينا التخطيطية بحيث تنسجم مع فكر وايديولوجيه القيادة السياسية . وأن صدور القوانين او النظم والتعليمات لا يعني ان المشكلة انتهت بل يعني أنها ضمن مرحلة من المراحل وفي ظل ظروف معينة صدرت فيها معالجات محددة ، فلهذا يجب ان يلاحق المُشرع المشاكل التي تظهر خلال التطبيق ، وهذا يعني أن المسائل القانونية التي تثيرها العملية التخطيطية تظل موضع اهتمام المشرع وهذا مرتبط بالمفهوم العلمي السائد بأن القواعد القانونية ليست قواعد جامدة وإنما هي على العكس من ذلك متطورة ومتنوعة وفقا لتطور وتنوع العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بأوسع معاني هذين المصطلحين . فالقواعد القانونية يجب أن تسير مع المجتمع إن تقدم تقدمت وإن تأخر تأخرت تبعا لذلك ، لأن القواعد القانونية تكون حينما وكيفما يكون عليه المجتمع . ومن هذا المنطلق حينما شرعت حكومة الثورة في القطر العراقي خطة التنمية القومية الثانية (١٩٧٦ — ١٩٨٠) نجد أن المادة السادسة منها أكدت بشكل واضح وصريح على دور رجل القانون في تسهيل تنفيذ الخطة وهذا الدور يتمثل في كشف القوانين والأنظمة التي تعوق تنفيذ الخطة واقتراح الصيغ البديله التي تنسجم مع متطلبات التنفيذ ومستلزمات التحول الراهن وتطوره اللاحق .

ولقد ألزمت المادة السادسة من القانون الوزارات ومؤسسات القطاع العام باتخاذ الاجراءات اللازمة كل بالقدر الذى يخصه لاعادة النظر في القوانين والتشريعات الاقتصادية والادارية والمالية التي تعوق تحقيق اهداف الخطة . ويجب أيضاً أن يخلق رجل القانون مضمونا جديدا للقانون يتلائم

(١) خطة التنمية القومية للسنوات ١٩٧٦ — ١٩٨٠ . الجمهورية العراقية — وزارة التخطيط ١٩٧٧ .

الصحي والنفسي من جهة ، ومن جهة أخرى بأنه لا يجوز للفرد ان يتصرف على هواه إذ انه بذلك قد يسيء الى جاره وهذه قاعدة مستمدة من القانون الروماني وهي تعني أن الانسان يجب ان يستعمل ممتلكاته بالطريقة التي لا يؤذي بها ممتلكات غيره . ويجب على الانسان ان يعي بأنه يستطيع ان يكيّف محيطه ليجعل الحياة محبة تستحق ان نحياها ومالم يتم ذلك فإننا نضيع . وان عملية وضع الضوابط والقوانين في تخطيط المدن والقرى ليست فقط امرا حسنا بل انه شيء اصبح شديد الحيوية اذا كنا نريد ان نمنع الفوضى وما يتبعها من نتائج سيئة .

ولهذه الأسباب قبل الناس مبدأ ضبط تخطيط المدن وأصبحت القضية مناهة يجعل الجهاز الادارى قادراً على تأمين هذه الضوابط . وان عملية إعادة النظر في القوانين التخطيطية شيء طبيعي ، ويتم ذلك حسب التطورات التي تحدث في المجتمعات أو خلال التطور العلمي والتكنولوجي للعلاقة الوثقى بين الجانبين . فعلى سبيل المثال نقدم عرضاً لتطور قانون تخطيط المدن في بريطانيا . وإن أهم التواريخ التي تم فيها إحداث تغيرات في قوانين تخطيط المدن هي ١٩٠٩ ، ١٩١٩ ، ١٩٢٥ ، ١٩٣٢ ، ١٩٤٣ ، ١٩٤٤ ، ١٩٤٧ وهذا يبين لنا أنه قد اقتضى حوالي (٤٠) سنة للحصول على قانون في مجال تخطيط المدن . ففي عام ١٩٠٩ صدر قانون الاسكان وتخطيط المدن الذى نظم قانون تخطيط المدن . والأسباب التي أدت الى تطور هذا القانون في السنوات الاخيرة هي :—

- (١) أضرار الحرب والغارات الجوية المدمرة على المدن البريطانية مثل لندن ومانشستر وليفربول وبرمنجهام وغيرها .
- (٢) سرعة تزايد السكان .
- (٣) زيادة استعمال السيارات .

والسببان الاخيران خطيران جدا لانهما يشكلان ضغطاً على الأرض لمزيد من المساكن ومزيد من الحوانيت ، حيث أن زيادة عدد السكان لا تجلب معها فقط زيادة الطلب على مساكن جديدة وإنما تتطلب كذلك مجالات أوسع في المدارس وعدداً أكبر من حوانيت البيع . كذلك نحتاج الى مصانع وإلى مولدات كهربائية وغير ذلك . كل هذه الاشياء تعني ضغطاً على الأرض . ففي عام ١٨٠١ كان عدد سكان بريطانيا (١٢) مليون نسمة ، وارتفع هذا العدد الى (٢٥) مليون في عام ١٨٦١ وفي عام ١٩٠١ أصبح العدد (٣٨) مليون نسمة وفي عام ١٩٦١ أصبح (٥٣) مليون نسمة . وعدد سكان بريطانيا في عام ١٩٧٠ هو حوالى (٥٥) مليون نسمة . والتقديرات المعتمدة لعام (٢٠٠٠) هو (٦٤) مليون نسمة . ومن هذا يظهر بأن بريطانيا من اكثر البلدان كثافة في السكان . واذا نظرنا الى احصاءات السيارات نجد انه كان يوجد في بريطانيا عام ١٩١٢ ربع مليون سيارة وأصبح العدد عام ١٩٢٢ حوالى مليون ، وفي عام ١٩٣٢ ارتفع الى مليون وربع مليون ، وفي عام ١٩٤٢ انخفض الى مليون و ٨٠٠ الف سيارة بسبب الحرب ، غير ان العدد عاد وارتفع في عام ١٩٥٢ الى خمسة ملايين تقريباً ، وبلغ في عام ١٩٦٢ عشرة ملايين ونصف مليون وفي عام ١٩٨٠ الى (٢٧) مليون سيارة وقد يصل في عام ٢٠٠٠ الى (٤٠) مليون ، وهكذا ، غير أن زيادة عدد السكان يتبعها زيادة في عدد السيارات وكل وذلك يسبب ضغطاً على الأرض .

ويتميز النظام الانكليزى بأنه نظام موحد وليس اتحادياً كما هو الحال في نظام ألمانيا الغربية مثلاً . ولا تستطيع الحكومة المركزية التأثير على قرارات المجالس المحلية إلا في أحوال خاصة وقليلة الوقوع إلا أنه بدأ مؤخراً اتجاه مركزى بسبب توسع الخدمات الاجتماعية التي تحتاج الى تنسيق قطرى مما يبرر هذا التدخل في بلد تحاط به اللامركزية بهالة من القداسة .

إن بعضاً من نظام الحكومة المحلية قد استمد اصوله وطابعه من جذور تاريخية ، كما أن البعض الآخر قد أخذ من الاسباب الحديثة في ادارة المدن .

ومع أن نظام مجالس المقاطعات قد نشأ في سنة ١٨٨٨ تقريباً ، إلا أنه كان يعمل بنظام الحدود بين المدن منذ مئات السنين وتنقسم المدن بموجب النظام الانكليزى وبموجب عدد السكان الى قسمين كبيرين : مدن يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة وتسمى County Borough والقسم الآخر مدن يقل عدد سكانها عن ذلك . والقسم الاول يكون مستولاً عن كل وظائف الحكومة المحلية . ولا يشذ عن هذا التقسيم في بريطانيا إلا لندن ، فمع أنها يجب ان تصنف بموجب هذا التصنيف باعتبارها مدينة يزيد عدد سكانها عن المائة الف نسمة فإنها تعتبر مقاطعة . لذلك فإن عبارة (لندن العظمى) بالاصطلاح الاقليمي سواء بالنسبة لادارة المدينة او تخطيطها تمثل المدينة القديمة والمقاطعات المجاورة لها . وتعتبر ادارة البلدية مسئولة عن طرق المواصلات والاطفاء والمجارى والتنظيف والاسكان والمنترهات والتعليم والتخطيط .

ويمثل المجلس البلدى السلطه التشريعية في الادارة البلدية ويتخبه الاهالى بواسطة الانتخابات المباشرة والسرية .

وتنقسم واجبات البلدية الرئيسية على الاعضاء لغرض التنفيذ على شكل لجان ، وقد ينتخب في بعض الاحيان اشخاص من ذوى الاختصاص والكفاءة من خارج اعضاء المجلس للاشتراك مع هذه اللجان لادارة اعمالها التنفيذية . وتتوزع هذه اللجان على اعمال البلدية التنفيذية كالعليم والاسكان والصحة والشئون المالية والنقل والمرور والشرطة . وينتخب المجلس البلدى رئيساً له يقوم بدور بارز وكبير في النظام الانكليزى حيث انه يقوم بتمثيل مدينته ويقوم بكافة الاعمال المتعلقة باستقبال الوفود وكبار رجال الدولة من رسميين وأجانب .

وتنقسم اعمال البلدية الى ثلاثة اقسام يديرها مدير قسم وهي :—

- ١ — قسم التنفيذ ويتجزأ الى :
 - أ — الصحة
 - ب — التعليم
 - ج — الخدمات الاجتماعية
- ٢ — قسم التخطيط الفنى وتتجزأ اعماله الى الشعب التالية :—
 - أ — الهندسة المعمارية
 - ب — التخطيط والاملاك
 - ج — هندسة المدينة
 - د — النقلات
- ٣ — قسم الامور المالية والتجارية وتتوزع اعماله الى الشعب التالية :—
 - أ — شعبة الماء

ب — شعبة الاسكان

ج — شعبة الحسابات

ولهذه الاقسام والشعب موظفين أكفاء يقومون باعمالها فمثلا شعبة التعليم لها مسئول عن التعليم الابتدائي والاعدادى والعالي والمهني ومسئول عن شئون المكتبات والمسارح وغيرها .

والقانون البريطاني يشدد في عدم السماح لأى شخص بأن يتصرف بأرضه كما يشاء فالإنسان مطلق الحرية بأن يستعمل ارضه في وضعها الراهن ولكن لايجب له أن يغير نوع استعمالها بدون ترخيص .

إن قانون تخطيط المدن والأرياف لعام ١٩٤٧ وضع اساس نظام تخطيط استعمال الأرضي في بريطانيا ، كما أنه احتوى لأول مرة على نصوص فعالة تمكين الخزينة العامة من تحصيل الزيادة في قيمة الأرض الناجمة عن نمو السكان والتقدم الاقتصادى وتوظيف الاموال العامة . وإن هذا القانون أعطى صلاحيات قوية لتخطيط استعمال الأرضي وضبطها ، وقد استفاد من هذه الصلاحيات مجالس الاقاليم التي تبلغ (٨٠) مجلسا وحوالى (٩٠) مجلسا من مجالس المدن الكبيرة في بريطانيا . فقد فرض على كل مجلس من هذه المجالس ان يضع خطة التنمية لمدة (٢٠) سنة للمنطقة التي تقع ضمن صلاحياته بكاملها . وإن خطة تنمية المقاطعة أو المدينة التي يجب أن يعاد النظر فيها كل خمس سنوات هي الموجه الذى تهتدى به سلطات التخطيط المحلية لاستخدام الأرضي وتنميتها وتغيير وجه استعمالها وتجديدها وتكيفها والحفاظ عليها . ولايجوز القيام بأى عمل تنموى دون موافقة سلطات التخطيط المحلية التي تسمح بالتخطيط او ترفضه وذلك بناء على توجيه خطة التنمية . والمقياس هو ما اذا كان الطلب يتفق مع خطة التنمية العامة . ولكي نفهم كيف اصبح تخطيط المدن امرا مقبولا في انكلترا يجب أن نعود إلى القرن التاسع عشر حيث تم وضع التشريعات المتعلقة بالصحة العامة ، ذلك لان عملية تأمين المستوى الصحي اللائق في المدن التي كانت تنمو بسرعة تحتاج إلى إيجاد الحلول الجماعية . وفي ذلك الوقت قبل الناس الأمر لأول وهلة على مضض .

فقد كانت هناك مقاومة مستمرة للتدابير التي كانت ترمي الى توسيع سلطات الدولة والتي تعتبر تدخلا لأمير له في حقوق الأفراد . ويمكن القول ان تاريخ تخطيط المدن الحديث هو تاريخ مراحل التغلب على هذه المقاومة لتقوية دور الدولة ، ويعتبر ذلك جزءاً من التغيرات الكبيرة في نظام الحكومه والاداره خلال القرن التاسع عشر .

وفي تلك الفترة كان الازدحام ظاهرة في جميع مناطق الطبقة العمالية تقريبا في المدن التي توسعت صناعيا ، غير ان قضية تأمين المساكن للطبقة العاملة ظلت طوال القرن التاسع عشر في ايدى القطاع الخاص . ونتيجة لذلك كان مستوى المساكن منخفضاً وارتفعت كثافة السكان وساءت أوضاعهم المعيشية مما ادى إلى ارتفاع نسبة الوفيات وفقاً للتقارير الرسمية وغير الرسمية . والشوارع لم تكن معبدة ، والجداول والأنهار التي كانت تؤمن مياه الشرب كانت ملوثة ، والمجاري كانت اما بدائية او غير فعاله أو غير موجوده ، وقرب المساكن الى المصانع وامكن العمل قد زاد في سوء وضع البيئه السكنية بسبب التلوث ، اضافة الى ان النفايات الصناعية كانت تصرف في مجاري المياه . والمدن كانت مستمرة بالنمو

حيث انه في اوائل القرن التاسع عشر بدأ عدد السكان بالتزايد ورافق ذلك ارتفاع في الهجرة من المناطق الريفية الى المدن . ففي عام ١٨٠١ كانت لندن المدينة الوحيدة في بريطانيا التي يزيد عدد سكانها على ١٠٠ الف نسمة وفي عام ١٨٤٠ كان هناك خمس مدن اضافية قد بلغت هذا الحجم وفي أواخر القرن اصبح هناك ٣٤٪ من السكان يعيشون في مدن يزيد عدد سكانها على مائة الف نسمة . هذا التوسع السريع ادى الى ازدحام المنازل الموجودة بسبب تزايد عدد الساكنين فيها ، كما ادى الى اقامة ابنية في الحدائق الخلفية وفي اماكن مفتوحة . والتشريعات كانت متساهله والسلطات المحلية كانت شديده التردد في تنفيذ المشاريع الا عندما يكون من الواضح ان الاموال التي ستنفقها الدولة ستؤدى الى نتائج ملموسة . اضيف الى ذلك ان السلطات المحلية كانت - حتى صدور قانون السلطات المحلية في عام ١٨٨٨ - ضعيفه وغير فعاله وتتألف من جهاز غير واضح ومتداخل الصلاحيات . وعلى الرغم من ذلك أمكن اخضاع نشاطات الشركات العقارية الخاصه الى بعض الاشراف الحكومى .

وبعد عام ١٨٣٠ انتشر وباء الكوليرا بسرعة وهذا لفت الانتباه الى الاوضاع الصحيه في المدينة وصدرت التقارير التي تظهر المخاطر الصحيه التي تنجم عن هذه الاوضاع ، وهذا ما شجع ان تكون القوانين الاولى المتعلقة بضبط الاسكان قد تركزت على القضايا الصحيه .

ولقد مر في تاريخ تخطيط المدن في انكلترا مرحلة حتميه ابتداء بالخطوات المتعده في قانون الصحة العامه ١٨٤٨ حتى مرور أول قانون تخطيط المدن في البرلمان إذ احتاج الى فترة زمنية بلغت (٦٠) سنة ثم انقضت بعد ذلك (٤٠) سنة الى ان اصبح هناك اقتناع عام بالحاجه الى وضع مخطط شامل لإستعمال الاراضي ، وكان ذلك في قانون تخطيط المدن والارياف عام ١٩٤٧ . ويعتبر النظام الذى نص عليه هذا القانون شاملا لانه جعل الاراضي خاضعه للتخطيط ولاحكام خطه الانماء . وكان هذا النظام مركزيا اذ انه كان يخضع لوزير مسئول عن تأمين تنسيق واستمرارية تنفيذ السياسه الوطنيه فيما يتعلق باستعمالات الارض واعمارها في جميع انحاء انكلترا وويلز .

اسلوب تدبير المدينة .

تم عملية تدبير المدينة مهنيا وذلك باضفاء الصغه المهنيه عليها مثل المهارات والتقنيات والتصاميم والنظم ، اى الامور التي يمكن معالجتها في مراكز التدريب والمعاهد والجامعات وما شابه ذلك . وهناك تدبير آخر للمدينة هو الجانب السياسى والادارى الذي ينطوي على العلاقة بين الادارة البلدية وسلطة الدولة واللامركزية البيروقراطية لسلطة الدولة ومشاركة المجتمع في تدبير المدن وإداراتها . وتعتبر هذه المسائل الثلاث أساساً لادارة وتنفيذ الجانب المهني لتنظيم وتخطيط المدن ، أي الطريقة التي يمكن بها استغلال المعرفة المهنية المتعلقة بالمدن استغلالاً عملياً وعلمياً .

ومن المعروف ان المدن لاتلبث ان تفقد مالها من إستقلال ذاتي جزئي لصالح الدولة كلما تضخمت وتسارع نموها . وهذا يعني ان الميزج بين سلطات الدولة والسلطات البلدية يغلب حدوثه في المدن الكبرى اكثر منه في المدن الصغرى . ومهما كان الميزج بين نمو المدن واتساعها ، والتنظيم البلدى والسلطات البلدية ، فان هذا الميزج يطرح مسألة اللامركزية البيروقراطية وعلاقتها بمركزية سلطة الدولة .

ولقد ذكر مرات عديدة بأن الاستقلال الذاتي للبلديات لا يمكن ان يتحقق الا على حساب السلطات المركزية للدولة ، وقد قال احد علماء الاجتماع في القرن التاسع عشر في هذا المجال مايلي : « وإن الكفاح يجب ان يكون من أجل تحقيق لامركزية الحكم ، وإن الحركة الرامية الى تحقيق مركزية الحكم من خلال نقل السلطة من المجلس البلدى الى العمدة هي اعتراف بأن الحكم الشعبي في مدننا (الامريكية) قد فشل »^(١) . هكذا كان يفكر عالم الاجتماع في القرن التاسع عشر عندما كانت المدن صغيرة نسبيا لا يتجاوز عدد سكانها ١٠٠,٠٠٠ شخص ، وقد شهدت المدن في الدول الصناعية منذ ذلك الحين تحولا خطيرا ، كما ان اشكال حكم المدينة قد تغيرت تبعا لذلك التحول . ويستعرض (ادوارد س . بانفيلد)^(٢) هذه التغيرات عند حدوثها في المدن الامريكية ويذكر في هذا المجال ان أسلوب حكم المدن في امريكا كان في بادىء الامر متشابها مع حكم المدن في اوربا . ولكنه عندما بدأت الحياة المدنية في امريكا تأخذ منحى مختلفا عن الحياة المدنية في اوربا بدأت المدن تكتسب خصائص مختلفة في الحكم كاهيئات البلدية والمجالس البلدية ، عمد المدن ، لجان المدن أو مديري المدن ويبدو ان تجربة اوربا وامريكا توحى بمبدأين هما : ١ — ان اللامركزية البلدية لا تضعف بالضرورة السلطة المركزية للدولة . ٢ — ان اختلاف الأوضاع المدنية يؤدي الى اختلاف ارتباط المدن بالسلطة المركزية .

إن اللامركزية البلدية هي شكل من أشكال اللامركزية البيروقراطية الذي قد يعزز في بعض الأحيان السلطة المركزية للدولة بدل ان يضعفها . كما أن اللامركزية البلدية لا تعني غياب سلطة الدولة بل هي أسلوب مختلف لتنفيذ قوانين الدولة . ويشير (دون مارتينديل) Don Martendale في معرض نقد كتاب (سترونغ) بأن اتباع اللامركزية في الرأس يسمح في بعض الاحيان بتقوية الحكم المركزي في القروع وبعبارة أخرى فإن السلطات المحلية قد تكون في بعض الاحيان وفيما يتعلق بالمسؤوليات البلدية أكثر فعالية في تنفيذ قوانين الدولة من المسؤولين المعينين من قبل السلطات المركزية .

إن الفصل بين سلطة الدولة والسلطات البلدية كان يقصد منه ، تاريخيا ، إراحة الدولة من أعباء الادارات الروتينية المحلية للمجموعات السكنية ، على أساس أن هذه الادارات لا تنعكس سلبا ولا إيجابا على وضع النظام السياسي العام للقطر . والواقع ان بعض الخدمات البلدية مثل جمع القمامة ، المرافق المحلية ، والحدائق وغيرها تصبح قضايا سياسية لأن السلطات البلدية بالذات في هذه الامور جزءا لا يتجزأ من سلطات الدولة .

ومن المعروف بأن التنظيمات البلدية ليست جديدة في العالم العربي ، بل انها وجدت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر والنصف الاول من القرن العشرين ، وذلك كأجزاء من التنظيمات العثمانية ، وأخذت منذ ذلك الوقت انماطا مختلفة حسب الاقطار التي تأسست فيها^(٣) .

وكان أعضاء هذه التنظيمات واللجان والهيئات البلدية من الاشخاص غير المحترفين مثل رجال الاعمال واصحاب المصالح والتجار أو غيرهم من ذوى التخصص في المهن التخطيطية ولهذا نجد بأن المناقشات التي تدور في اجتماعاتها نادرا ما تصل الى فحوى موضوع التخطيط أو الشؤون التنظيمية البلدية . فيعالج في هذه الاجتماعات عادة كل شيء سوى الشيء الرئيسي المتعلق بمادة التخطيط وواجهتها المتشعبة من مناظر جميلة وعلم وفن وتصميم واقتصاد وغيرها . وغالبا ما يحدث ان يضيع وقت كثير في تسمية الحي أو الشارع بدلا من صرف ذلك الوقت في تصميم الحي أو الشارع . ثم يأتي بعد ذلك الوقت المهدر في المراسلات الرسمية لفرض القيام باجراءات نزع الملكية التي تستغرق وقتا طويلا يزيد عن الوقت الذي يصرف لتصميم المناطق المنزوعة الملكية .

الممارسات التخطيطية للمدينة العراقية

يعتبر التخطيط اساسا لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني وان ما تعانيه المدن والقرى من تخلف عمراني انما يرجع في المقام الاول الى ان نموها وامتدادها لم يتم على اساس تخطيطية سليمة . وأوضح الامثلة هي زحف العمران على الاراضي الزراعية مع وجود اراضي صحراوية مجاورة لتلك المناطق السكنية تصلح لامتداد العمران فيها وتداخل المناطق الصناعية والتجارية في المناطق السكنية وضيق الطرق عن استيعاب حركة المرور المتزايد وصعوبة توصيل المرافق العامة الى كثير من الاحياء الآله بالسكان .

والتخطيط العمراني هو وسيلة لتنظيم العمل للمدينة في كافة نواحيه : في علاج مشاكلها وتوفير احتياجاتها وتوجيه تطورها وجهة سليمة ورفع مستواها ، وفتح الطريق الى استيعاب وتطبيق حصيلة تقدم البشرية في كافة النواحي ، دون الإخلال بأفضل مالدنيا من تراث وقيم لتصبح المدينة بذلك كله ، موقعا صالحا لحياة المجتمع مساعدا على نمائه المادى والحضارى ولتصبح كيانا متفاعلا مع نبضات العصر ، مستجيبا لطموحه منتفعا بإمكانياته محققا لاهدافه .

وإن القيمة العلمية والفنية لمثل هذا التخطيط ، تقاس بالمستوى الذي يرقى اليه مضمون التخطيط العمراني للمدينة في كافة موضوعاته وعناصره .

أما القيمة العملية له ، فتقاس بمدى النجاح في وضع خطة عملية سليمة لتنفيذها يتضمنه اطاره المرسوم في مدى زمني محدد .

وفي هذه المرحلة المهمة ، فإن القيمة العملية والعلمية والفنية للتخطيط توجب علينا ان نلتزم بالحدود الدنيا التالية :

أن ننجح في الوفاء بما نلتزم به نحو جيلنا وأن نسلمه للأجيال القادمة سواء أكان مايتعلق بالمدينة ذاتها أو في أسلوب العمل التخطيطي الذي نقيمه لها .

والأسلوب الصحيح لتحقيق ذلك يقوم على اساس الدراسات الشاملة التي تتم بطريقة علمية وسليمة ولكافة الموضوعات المرتبطة بماضي وحاضر

1) Josiah Strong, The Twentieth Century City (New York. Baker and Tayler 1898.

2) Edward C, Banfield- Urban Government (New York: The Free Press of Glencoe, Inc. 1961.

(٣) محمد حلمي مراد . قوانين الادارة المحلية في الدول العربية . القاهرة — الجامعة العربية ١٩٦٢ .

ومستقبل المدينة حتى نحصل على الصورة الحقيقية لأوضاعها الحالية ، ومن هذا المناطق نتجه بأفكارنا إلى المستقبل وما تتطلبه منا الموضوعات المتشابكة والمتشعبة والتي تتفاوت في صعوبتها ودرجات امكانية ادائها .

وغني عن البيان ان هذا العمل يتطلب جهوداً ضخمة تبرز ما منحصر عليه من النتائج الإيجابية التي تتحقق من عملنا التخطيطي لمدينة .

لذلك يجب ان نلتزم بأداء هذه الدراسات بأقصى درجة ممكنة من الشمول وبأفضل مايتاح لنا من امكانيات وبأسلوب علمي سليم .

ومن الضروري هنا التنويه بأنه لكل مدينة ظروفها الخاصة التي تحدد اطار العمل وطريقته وتنظيمه ووضع خطة عمل منظم لها على اساس واقع المدينة ، وواقع مآتوفر لدينا من قبل من دراسات واعمال تخطيطية ، وعلى اساس الامكانيات المتاحة للعمل التخطيطي .

ولقد أدت زيادة سكان المدينة في القطر العراقي الى توسع المدن بلاحدود بعد ان تهاوت الاسوار التي كانت تحيط بالمدن القديمة . ولا غرابة اذا علمنا ان عدد سكان مدينة بغداد وحدها في سنة ١٩٦٥ يعادل ربع سكان العراق ونصف مجموع سكان المدن العراقية تقريبا ، وان الفرق بين عدد سكانها وسكان المدينة التي تليها بالحجم كبير جدا اذ يعادل ثمانية امثال عدد سكان مدينة الموصل حسب احصاءات سنة ١٩٦٥ . ووصلت في عام ١٩٧٠ إلى ٥٧,٨٪ وإلى ٦٤٪ في عام ١٩٧٥ . ولا زالت مدينة بغداد تسيطر على الموقع الحضري في القطر العراقي حيث يتركز فيها ٣٢٪ من مجموع سكان القطر في عام ١٩٧٥ وهم يمثلون نسبة ٤٢٪ من مجموع السكان الحضريين ، وتليها البصرة ٩,٦٪ والموصل ٧,٧٪ وكركوك ٥٪ وهذا يدل على عدم وجود توازن حضري في القطر العراقي^(١) .

٧,٧٪ وكركوك ٥٪ وهذا يدل على عدم وجود توازن حضري في القطر العراقي^(١) .

وقد أدى ذلك إلى تغيير عميق في المدينة حيث تحولت المناطق الزراعية إلى سكنية أو صناعية ، وتحولت الأنهار والمتنزهات إلى مجار لتصريف المياه ، وازدحمت المناطق السكنية والتجارية ومراكز المدن ، وتداخلت استعمالات الاراضي الصناعية والتجارية في المناطق السكنية مما أثر تأثيرا سلبيا على العلاقات الوظيفية للفعاليات والانشطة الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية في المدينة ، وعجزت الخدمات البلدية عن تلبية احتياجات المدينة مع هذا التوسع وازدحام الطرق والشوارع بوسائل النقل ومايؤدي اليه من مضايقات وحوادث واضطراب الخدمات التعليمية والصحية وعدم كفايتها لتلبية الاحتياجات المتزايدة . وادى هذا التوسع العفوى الى مزيد من الفوضى في تخطيط المدينة حيث تظهر احياء عشوائية على اطراف المدينة تزدحم بالمهاجرين وذوى الدخول المنخفضة دون ان توفر لهم الخدمات والمتطلبات الاساسية . وبدأ العمل لمجابهة ذلك في منتصف الثلاثينات إذ كانت البدايه متواضعة واقتصرت على اعداد شبكة الطرق ، وفي بداية الاربعينات تم تصنيف المناطق السكنية في المدينة وتحديد مساحات

الوحدات السكنية وكذلك صنف ارض المدينة الى مناطق سكنية وصناعية وتجارية ومرافق عامه . وقد رافق هذه المرحلة انعدام التصور الشامل لتطور المدينة وغلب التوسع الافقي عليها^(٢) . وفي تلك الفترة والفترات اللاحقه غلبت على التصميم الاساسيه المعدة للمدن المسحه التصميميه البحث دون التعمق في الدراسات الاجتماعية والاقتصادية وان هذا القانون لم يحقق الاهداف التخطيطية السليمة ، والثغرات الموحده في احكامه التي تمكن من التحايل والتهرب من اشتراكاته فقامت احياء شاسعة مكتضة بالسكان ، كما انها تفتقر الى المرافق الضرورية .

وفي الستينات كانت بداية وضع ضوابط وتشريعات لتحديد المفاهيم العامه في وجوب وضع التصميم الاساسية للمدن وتشكيل البلديات ضمن المراكز الحضريه وقيام المجالس البلدية وتحديد هذه المجالس^(٣) . ولقد جاء هذا القانون بمفاهيم حديثة في ذلك قياسا بما ورد في نظام الطرق والابنية .

والتصميم الاساسي لاية مدينة يعتمد على رقعة الارض التي تمتد عليها ، وهذه الاراضي والعقارات تختلف من حيث الملكيات واصنافها وجنسها باختلاف المناطق ، وغالبا مايزداد تعدد الملكيات ضمن مجالات التطور العمراني لاية مدينة حيث احتكاك المواطنين وتفاعلهم مع نمو وتطور المدينة . ومن هذا المنطلق تبرز الاهمية القانونية في معالجة مشكلات الأراضي التي تشملها الاستعمالات المثبتة في التصميم الاساسي المستحدثة . إذ كثيرا ماتعارض تلك الاستعمالات ورغبات مالكي العقارات المشموله بالتصميم وحسب مقتضيات مصلحة المدينة واتجاه التطور العمراني لها . ولهذا شرعت القوانين والانظمة والقرارات التي تسهل عملية تنفيذ التصميم الاساسية بحيث تحقق التخطيط العلمي المدروس للمدينة ، بجانب المحافظة على ملكيات الاراضي والعقارات وتضمن للملكية الحقوق المكتسبة من تلك العقارات .

ولقد أدركت الحكومة ان التخطيط يعتبر اساس الاول لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني ، وان ماتعانيه من تخلف في كثير من مرافقها الحيوية والعمرانية يرجع في المقام الاول الى ان نموها وامتدادها العمراني لم يكن على اسس تخطيطية سليمة . وفي بداية السبعينات صدر العديد من القوانين التخطيطية لمعالجة مشاكل المدينة العراقية ومنها القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦ الذي تم بموجبه توحيد اصناف اراضي الدولة المثقلة بحقوق تصرف من قبل القطاع الخاص ، حيث ان تعدد اصناف الأراضي في العراق والآثار المتخلفة عنه اصبح يثير الكثير من التعقيد مما جعله عائقا في سبيل انجاز التحولات التنموية في المجتمع ، ولما كانت الاراضي تعود بالاساس الى الدولة وان لاصحابها حق التصرف والانتفاع بها لذا اقتضى توحيدها على حقوقها التصرفية للزراعيين الفعليين فقط . وبما ان الملكية هي وظيفه اجتماعية فقد بات منح الدولة حق استعادة حيازة الارض ووضع حد لتسرب وانسياب الملكية العامه الى القطاع الخاص عن طريق تصحيح الصنف والاقرار على حساب الدولة . وصدر قرار آخر من قبل قيادة الثورة (قرار ٢٢٢ لسنة ١٩٧٧) والمتضمن تملك الدولة للاراضي الزراعية

(١) الدكتور حيدر عبد الرزاق كمونة . معالجات تخطيطية لظاهرة التحول الخارجي . الجمهورية العراقية : وزارة الثقافة والاعلام . ١٩٧٨ .

(٢) نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ .

(٣) قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ .

المملوكة من قبل القطاع الخاص اذا كانت التصاميم الاساسية للمدن تقرر لها استعمالات غير زراعية . وبذلك فقد وفر هذا القرار مساحات كبيرة من الاراضي المملوكة للدولة داخل حدود البلديات تستغل لأغراض مشاريع الدولة والتطور العمراني للمدن . ومنع هذا القرار استخدام الاراضي الزراعية والبساتين مهما كان صنفها الواقع خارج مرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الاساسية لأغراض غير زراعية . وصدر قانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٧ الخاص بالسكن العمودي الزم جمعيات الاسكان التعاونية بتشديد العمارات السكنية على الاراضي المملوكة لها وذلك للحد من التوسع الافقي اقتصادا بالارض والتفقات . وتم فعلا انجاز العديد من المجمعات السكنية في مدينة بغداد وكافة مراكز المحافظات . ولقد وجد بأن مشكلة المباني المخالفة قد تفاقت ويلزم الأمر وضع حد لها ، اذ ان السكان أخذوا يشيدون مساكن لهم كييفا اتفق فصدر قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ حدد تلك التجاوزات .

وفي القطر العراقي شكل في بداية السبعينات جهاز مركزي متخصص في مجال التخطيط العمراني سمي (مديرية التخطيط والهندسة العامة) في وزارة البلديات (الملغاة) اذ أوكل اليها مهمة التخطيط العمراني لكافة بلديات القطر . وإدراكاً لأهمية ربط عملية تخطيط المدن بتخطيط الأقاليم المحيطة بها وضرورة إيجاد صيغة تربط بين المستويات التخطيطية الثلاث (القومي — الاقليمي — المدينة والريف) تم عام ١٩٧٤م إحداث هيئة للتخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط وكان الهدف من تشكيلها هو :

أ — وضع استراتيجيات لتنمية وتطوير الاقاليم بشكل خاص والقطر بشكل عام واعطاء حلول ومقترحات للنهوض بالاقاليم من التخلف وتحقيق الموازنة بينها في التنمية الاقتصادية .

ب — اعداد دراسات تحليلية وتقييمية تخطيطية عن المواقع الصناعية والعلاقات الصناعية بين الاقاليم ، وتوزيع استعمالات الارض على مستوى الاقاليم — توزيع المستوطنات البشرية وتطويرها ضمن الاقاليم — توزيع الخدمات — مسارات طرق النقل والمواصلات وجمع مايتعلق بالبناء الاساسي للاقاليم .

ج — تنسيق خطط المحافظات جغرافيا ، وتحديد مواقع المشاريع خارج حدود بلديات المدن . وإدراكاً للعلاقة الوثيقة والترابط العضوي بين عمليتي تخطيط المدن والتخطيط الاقليمي واعتماد احدهما على الآخر في تحديد الشكل العام لعملية التخطيط العمراني في القطر ، فقد تم دمج دائرتي التخطيط والهندسة العامة والتخطيط الاقليمي في دائرة واحدة تسمى (هيئة التخطيط العمراني) مرتبطة بوزارة التخطيط .

وهناك بعض المشاكل والمعوقات التي تجابه سير عملية التخطيط الحضري في القطر العراقي منها :-

(١) افتقار الكوادر التخطيطية من مختلف التخصصات في اجهزة البلديات عموماً وبشكل خاص في هيئة التخطيط العمراني (الجهاز المركزي والاستشاري لعملية التخطيط الحضري في القطر) . ولقد لوحظ بأنه لا يوجد مخططون حتى في بلديات الصنف الاول ، كما لا يوجد مهندس نقل متخصص ، في الوقت

الذي تزداد حركة النقل والمرور داخل المدينة العراقية وبين بعضها . وتظهر الحاجة الماسة الى دراسات عملية للتقاطعات الرئيسية الطرق بمختلف انواعها على اساس استيعابها لحركة المرور الحالية والمتوقعة .

(٢) بطء الهيئة في اتباع الاساليب العلمية الحديثة (المعايير التخطيطية المتطورة وتطوير المستوى التكنولوجي للخرائط المساحية ، تحليل وتبويب المعلومات كخطوه نحو انشاء بنك للمعلومات الحضرية ، تنظيم وتوحيد عملية جمع البيانات خلال مراحل الدراسات الميدانية على اساس جديده) أدى الى بطء سير العمل من ناحية ونقص الكفاية العلمية للدراسات من ناحية اخرى الامر الذي ظهر من اعادة دراسات بعض التصاميم الاساسية التي لم يمض عليها اكثر من ثلاث سنوات .

(٣) عدم وجود سياسة واضحة للتحضر على المستويين القومي والإقليمي لا يعطي صورة واضحة لوضع المدن والوحدات الادارية في الاطار السليم ومن ثم تتم جميع التوقعات على اجتهاد الهيئة الخاص مما يؤدي في معظم الحالات الى اعادة دراسة التصاميم الاساسية في اطار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، وخاصة اذا علمنا أن سكان الحضر يبلغ حوالي ٧٥٪ بإنهاء القرن الحالي وأثر ذلك على اعادة توزيع السكان ضمن الاقاليم والمدن .

(٤) عجز وقصور القوانين المنفذه للتصاميم الاساسية والمعدله لها عن مواجهة تشعب وتطور طبيعة المشاكل التي تواجهها المدن والوحدات الادارية على المستويين الاقليمي والحلي . وان المعمول به حالياً في معالجة المشاكل القانونية نتيجة تنفيذ التصاميم الاساسية هو نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ وتعديلاته الذي اصبح متخلفاً لا يمكن الاعتماد عليه في العملية التخطيطية لكونه ليس بالمستوى العلمي المطلوب بل يعالج المشكلات البسيطة الفرعية ولم يتطرق الى اسلوب تنفيذ التصاميم الاساسية ، وبنفس المستوى جاء قانون ادارة البلديات في بعض موادها ، ونتيجة لظهور المشاكل التخطيطية صدرت التشريعات وقرارات مجلس قيادة الثورة في تسهيل ودفع العملية التخطيطية الى الامام والتي نظمت علاقة التخطيط والتطور العمراني .

(٥) لازالت عملية تخطيط المدن ينقصها القانون الخاص بها المستند على الاسلوب العلمي التخطيطي الحديث في توزيع استعمالات الارض وتحديد الفعاليات وتوجيه الاجهزة المنفذه وفق المعايير التخطيطية العلمية في كيفية التنفيذ .

(٦) انجاز التصاميم الاساسية للمدن بشكل لا يتفق تماماً مع الاسس الحديثة للتخطيط أو طبقاً لمعايير تخطيطية حديثة .

(٧) عدم تحضر التصاميم الاساسية ضمن اطار التأثير الاقليمي الذي يحدد وضع المدن والتجمعات البشرية والدور الذي خصص لكل منها بما يضمن نمو وتطور المدن داخليا وفق مخطط واضح من ناحيه وإيجاد علاقه تطور متوازنه لجميع اجزاء الاقليم وتجمعاته البشرية من ناحيه اخرى .

واعتماداً على ماسبق ذكره من الدروس المستفادة من علمي الاداره والتخطيط الحضري ، نقترح القيام بالاجراءات التالية في ادارة وتنظيم مدنتنا :

١ — لقد كان الاهتمام الاساسي للمدينة مركزاً على الجانب السياسي والحكومي ، دون الجانب الاجتماعي والثقافي ، ولكن النصف الثاني من هذا القرن شهد تحولاً في اهتمام المدينة بمسئولياتها ككيان اجتماعي وثقافي . وسوف يشهد المستقبل مزيداً من الاهتمام بهذا الجانب ، ذلك لان المجتمع يصل الى مستويات عالية من التراث المادي ، ومن ثم يزداد اهتمام المواطنين بالجوانب غير المادية في الحياة ، أي سوف تزداد متطلباتهم الى ثقافة اكثر تنوعاً وأكثر ثراءً وغنى ، ومزيد من فرص التعليم وتكافؤ في الفرص الاجتماعية ، أى مزيد من الاستقرار بصفة عامة . وحتى تظل المدن محتفظه بوضعها ومركزها كأجهزة سياسية حية يتعين على أجهزة الحكم المحلي في المدينة ان تكون قادره ومستعدة لتلبية هذا الاسلوب الجديد والمتغير .

ويجب ان يسعى المسؤولون عن المدينة الى تحقيق التجاوب بينها وبين مجتمع المدينة ، ولا يمكن ان يتحقق هذا التجاوب الا عن طريق تلمس احتياجات ورغبات المواطنين في المدن ومحاولة تجسيدها في خطط وبرامج طويلة وقصيرة المدى .

٢ — يجب ان يصدر عن المجلس البلدى للمدينة وثيقة تحدد بايجاز ووضوح ودقه الاهداف التي سوف تسعى السلطة المحلية في المدينة الى تحقيقها وصولاً الى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وقضاءاً على المعوقات والمشكلات ، آخذين بنظر الاعتبار الوضع البيئي والحاجات الانسانية ، ومهام التنمية ومتطلباتها ، وهذه الوثيقة سوف توحد ايضا كافة الانشطة في المدينة وتكون وسيلة لتوقيع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، والتكيف معها ودليلاً يسترشد به في اتخاذ القرارات عندما تطرأ مشكله جديدة أو تستجد ظروف غير متوقعة . وتوقع المشكلات يتيح الفرصه للقادة المحليين ليضعوا المخطط والاستراتيجيات لمجابهتها او التقليل من حدتها ، او تخفيف اثرها المعاكس على أهداف المجتمع وعلى برامج التنمية .

٣ — لغرض الارتقاء بمستوى اداء الخدمات البلدية يتطلب الأمر تحسين مستوى التخطيط الادارى والتحليل واستخدام اسلوب النظم الادارية والتوسع في برامج تدريب العاملين مثل عقد الدورات التدريبية في مجال العمل بالبلديات لتحقيق مزيد من الكفاءة . وتوفير الخدمات والمشروعات المشتركة بالتعاون مع السلطات المحلية الاخرى سعياً نحو حل المشكلات المشتركة وتحقيقاً لمزيد من الكفاءة الادارية في انشاء وإدارة الخدمات ، وتعتبر هذه من الاهتمامات الرئيسية لرئيس البلدية ، ومن مهامه الاخرى ، كيفية التوسع في الخدمات القائمة وزيادتها حتى تتناسب مع الزيادة المطردة في عدد السكان . وفي نفس الوقت فان تعدد وتنوع وتعقيد هذه الخدمات يزداد يوماً بعد يوم مع تطور المخترعات العلمية والتطور التقني . كل هذا يلقي على الموظف المحلي عبئاً

كبيراً يلزمه ان يواكب هذه التغيرات ويحاول جاهدا ان يرفع من مستواه العلمي والوظيفي حتى يكون قادراً على اداء الرسالة المكلف بها على اكمل وجه . ولتحقيق ذلك نرى وضع برنامج يهدف الى توعية اجهزة البلديات تخطيطياً باتباع مايلي :-

- أ — رفع المستوى العلمي لمديرى البلديات حسب صنفها بوضع حد ادنى للمؤهل العلمي المطلوب لكل منها .
- ب — تأمين النشرات التخطيطية التي تشرح اهداف وسياسات التخطيط بصفة دورية وكذلك فعاليات وممارسات البلديات في مجال التخطيط العمراني لتعريف مديرى البلديات بما يجرى في كافة انحاء القطر من ناحية ، ولخلق اسلوب للترابط الفكرى والمهني فيما بينهم من ناحية اخرى .
- ج — اشتراك مدراء البلديات بشكل جدي وفعلي عند القيام بتحضير التصاميم الاساسية للمدن وخاصة خلال فترة جمع البيانات والمعلومات وتحليلها ودراسة البدائل الاولى .
- د — التركيز على عملية اعادة التغذية بالمعلومات التي تعكس واقع وتطور المدينة وذلك بتقديم تقرير مرحلي (كل اربعة أشهر) عن النشاطات التي تمت في المدينة في كافة المجالات وفقاً لجدول معدة لهذا الغرض .

٤ — ان استخدام الاساليب العلمية الحديثة في التخطيط وتوفير العدد الكافي من المخططين لكل مدينة واستعمال أدق الاساليب المسحية التي تمد فريق التخطيط بما يحتاجه من المسوحات الهندسية والاجتماعية والاقتصادية والصحية وسواها من المعلومات الى جانب استعمال وسائل التقنية الحديثة كالحاسبات الالكترونية سوف تمكن فريق تخطيط المدينة من وضع التخطيطات السليمة والواقعية .

ونرى من الضروري التركيز على قسم الابحاث والدراسات في هيئة التخطيط العمراني وجميع الاجهزة التخطيطية في المحافظات لما يمكن ان تقدمه هذه الاقسام من :-

- أ — بناء هيكل من المعلومات الاساسية اللازمة للمخططين والاداريين والباحثين لتسهيل مهمة اعداد التصاميم الاساسية وتنفيذها .
 - ب — تقييم المعايير والمقاييس التخطيطية المستعملة بشكل دورى حتى يتسنى معرفة مدى مطابقتها وملائمتها لظروف المنطقة .
 - ج — تكوين صورة واضحة للهيكل الاقليمي والعمراني والريفي للقطر والعلاقات المتبادلة بينها .
 - د — تحليل دقيق للمشاكل القائمة التي تعاني منها البلديات وتقديم الحلول المناسبة لها وفق المعايير العلمية .
 - هـ — تزويد الكادر الفني في البلديات بالنشرات بشكل دورى عن الاتجاهات الحديثة في مجالات التخطيط الحضري .
- ٥ — ان المجلس البلدى يمثل المدينة ولضمان تحقيق هذا التمثيل واضفاء صفة الحركة والقابلية والفاعلية له يجب تقويته وتعزيزه بسلطات

كافيه ، حتى نتجنب النمو غير المنتظم . والمدينة العصرية تحتاج الى السلطات الكافية لتحتّمى من آفات النظام المركزى المباشر ولإمكانية تطبيق الخطه الرئيسية الشاملة ، وهذا يصعب تنفيذه الا من قبل تلك البلديات التي تمتلك السلطات الكافية حتى تضمن تعاون المصالح الحكومية المختلفه والمعنيه بالامر .

٦ — يجب ان يكون اشراك الجمهور في شئون مدنه فعّالا ، وهذا التحدى الاكبر تواجهه مدينة اليوم ، بل ومدينة الغد ، ذلك ان مجتمع التكنولوجيا تزداد فيه درجة التعقيد يوما بعد يوم ومعني هذا بكل بساطة ان تضمحل سلطة اعضاء المجالس البلدية في تصريف شئون المدينة وبتزايد اعتمادهم باطراد على الفنيين والاداريين ، إلى الحد الذى يصبحون فيه مجرد رموز للديموقراطية الحكم ، لذلك فان الأمر يتطلب إيجاد اسلوب جديد لمسئولى المدينة للمحافظة على التوازن بين الديمقراطية والناحية الفنية التخصصيه ، بحيث يكون مسئولوا المدينة قادرين على رسم السياسات ومتابعة تنفيذها ، هذا ومن ناحيه أخرى فان المستقبل سوف. يؤدي إلى وجود نوع من رؤساء البلديات يتميز اساسا بالخبرة المهنيه والفنيه قبل ان يكون قائدا جماهيريا حتى يستطيع ان يسيطر على السياسة العامة للمدينة وهذا لايعني بأن رئيس البلدية لن يضطلع بدوره السياسي ، بل انه يكون سياسيا من نوع اخر بحيث يوفق بين المطالب والاحتياجات الملحة ويوازن بين المصالح المحلية المختلفه وبين المصالح المحلية والمصالح القومية .

٧ — ضرورة توفير الاموال الكافية للبلديات لكي تتمكن من مقابلة الاحتياجات الحاضره والآتية مثل الخدمات العامة كوسائل النقل ومد شبكة مياه الشرب والمجارى والكهرباء وجمع القمامة بشكل سليم وغير ذلك ، واستملاك الاراضي اللازمة بأثمان معتدلة لتنفيذ التصميم الاساسي . وان أحد الطرق للحصول على الاموال هي عن طريق فرض الضرائب ، فمثلا نجد أن بعض البلديات في المانيا الغربية تفرض ضريبة معينة لحمل القمامة يبلغ مقدارها (٥٧,٢) مارك الماني سنويا للعائلة الواحدة في المنطقة السكنية . وأن نصيب مدينة (روتردام) الهولندية من الرسوم الحكومية يشكل ٨٥٪ من ميزانيتها السنوية ولا تقل هذه النسبة عن ٨٠٪ في اى من المدن الهولندية . وهناك بعض الضرائب تفرضها البلديات على من يقتني كلباً باعتباره مسئولا عن تنظيف الطريق من فضلاته .

ولاشك ان اختلاف اسلوب التمويل عامل يؤثر ليس فقط في نوعية المشروعات وكمها بل ايضا في نوعية التنظيم والاقسام اللازمة له . خاصة وان التمويل يتحكم ايضا في الامكانيات فقد يسمح التمويل بأن تكون مستلزمات النظافة للمدينة كلها آليه ، ومن ثم يؤثر هذا على حجم جهاز النظافة من الافراد . وقد لايسمح فيكون الاعتماد كلية في النظافة على الافراد ومن ثم تتضاعف اعدادها وما تتطلب هذه التضاعفات من تأثير على التنظيم وهكذا .

٨ — ضرورة وجود التخطيط القومي الشامل للدوله وتخطيط محلي يتمشى مع هذا التخطيط الشامل . ولا يمكن أن يتم أي تطوير خارج إطار التخطيط القومي الشامل ، إذ ان ذلك يضمن للمشاريع ان تتكامل بمرور الوقت لتحقيق هدف اسمى للجماهير .

لذلك فقد أصبح من الضروري اصدارتشرع شامل ينظم شئون العمران ، ومنها إعداد تخطيط شامل لكل اقليم ضمن اطار التخطيط العام للدوله ، وإعداد التصميم الاساسية للمدن والريف كما يتناول ايضا اعادة تنظيم قواعد فرز الاراضي للاغراض السكنية والتجارية والصناعية استكمالاً لنواحي القصور في التشريعات القائمة .

٩ — ضرورة تطوير التشريعات التي بقيت كما هي منذ عشرات السنين دون ان تتطور بتطور المجتمع ويصبح تطبيقها في كثير من الاحيان امرا شاذا ، وهي ظاهرة يؤسف لها مع انها أبسط مايجب ان يتم تطويره .

ومن المعروف بأن القوانين والانظمة توضع لتنظيم المدن والمحافظة على تكوينها العمراني ، مع التمهيد والمحافظة على انسجام تطورها . ولذلك يجب ان تدرس تلك القوانين على اساس عمري انشائي علمي صحيح ، يجمع بين احتياجات اليوم واحتمالات التطور . والقوانين التي تصلح لبلد قد لا تصلح لبلد آخر والتي تلائم جو منطقة قد لا تلائم جو منطقة اخرى . وهناك عدة اشكال للسيطرة على استعمال الارض في اطار المتغيرات الحديثة ومن اهمها :

- أ — السيطرة القانونية المحلية والتي تشمل مايلي :—
- قانون تقسيم المناطق (مساحات قطع الاراضي المخصصة للاستعمال السكني ومساحة وحجم المبني ، استعمال الأرض والكثافة السكانية) .
 - قانون تقسيم الاراضي (مساحات القطع السكنية تفصيليا ، عروض الشوارع وانواعها ، الخدمات الاساسية ومواقعها الخ) .
 - قانون المباني (الهيكل الانشائي ، مواد البناء المساحات المبنية التنظيم الداخلي للمبنى ، الخدمات الداخلية للمبنى .. الخ) .
 - قانون التنظيم (عروض الشوارع ، ارتفاع المباني التهوية .. الخ) .

ب — تحديد قطاعات خاصة من الاقاليم الحضرية إما لمشاريع تنمية لها اولوية خاصة او حجزها لمشاريع تنمية مستقبلية وفي هذه الحالة يجب وضع الاسس اللازمة للسيطرة عليها إذ أن استيلاء الحكومة او البلديات على الأراضي المتاخمة للمناطق الحضرية والواقعة ضمن امتدادها العمراني المتوقع قد يكون مكلفا للبلديات وعبئا ضخما على ميزانياتها مما قد يعرقل تنفيذ هذه السياسة عمليا ويتطلب وضع بعض البدائل مثل مشروعات اعادة تكييف استعمال الارض واستبدالها . وقد اتبعت هاتان السياستان في كل من

اليابان وهونك كونغ على التوالي . وما لاشك فيه ان هذا الاتجاه يساعد على تخفيض المبالغ التي تدفعها الجهات المستولة في شراء الاراضي والاستفادة بجزء من الزيادة في اثمان الارض نتيجة استثمارات الخدمات والمرافق العامة ، ويتم ذلك ضمن اطار مخططات التنمية الحضرية الشاملة .

جـ — مد الخدمات ذات البنيان التحتي بواسطة الدولة في مناطق محددة مما يؤثر بصورة مباشرة على سرعة تنمية هذه المناطق فمثلا يعتبر اقامة مشروع كبير في منطقة قرية من مستوطنة بشرية عاملا مؤثرا على اتجاهات النمو العمراني ومشجعا على امتدادها في هذا الاتجاه .

د — هناك اتجاهات اخرى تقوم بها الحكومة لغرض التأثير على التنمية الحضرية مثل خفض الضرائب لتشجيع البناء وزيادة الضرائب على الأراضي الحضرية غير المستغلة لمنع المزايدة والمتجارة بها واشترك الحكومة او البلديات مع القطاع العام والخاص في بعض المشروعات الاستثمارية مثل المشاريع السياحية .

١٠ — تحديد المناطق الصناعية وتقسيمها بموجب مخطط التخطيط الاقليمي والتصاميم الاساسية للمدن داخلها او خارجها ، وأن يُحظر إقامتها في غير تلك المناطق وذلك لانها مقلقة للراحة ومضرة بالصحة ، وضرورة تصنيف الصناعات المختلفة الى انواع ومستويات وأن يُحدد لكل منها موقع معين واشترطات خاصة ، وعند اختيار موقع المنطقة الصناعية في المدينة يجب الاخذ بنظر الاعتبار تنظيم ربط المواصلات بصورة مريحة مع المناطق السكنية . وتكوين الظروف الجيدة لخدمة المنطقة الصناعية بالمواصلات الداخلية والخارجية وتأمين تطور ملائم للمنطقة المجاورة للمنطقة السكنية ، وكذلك تأمين حرية الدخول للبحيرات الاصطناعية الخضراء . وأما بخصوص المجاميع الصناعية الجديدة فيجب ان توطن كقاعدة في المدن الصغيرة (عدد السكان فيها يحدود ٥٠ الف نسمة) والتي تحوى على ظروف طيبة لتطوير الصناعة والاسكان . ولكن لا يجبد السماح بحصر الصناعات في تلك المدن التي من الممكن ان تتحول الى مدن ضخمة (عدد سكانها اكثر من ٣٠٠ الف نسمة) .

ولا يسمح في المدن الضخمة جدا (عدد السكان فيها اكثر من ٥٠٠ الف نسمة) والمدن الضخمة (عدد السكان فيها يتراوح ما بين ٢٥٠ — ٥٠٠ الف نسمة) ببناء وانشاء معامل صناعة جديدة وتوسيع القائمة منها وغيرها من الابنية التي تساعد على الهجره لهذه المدن عدا تلك الصناعات والمعامل التي لها علاقه مباشرة بتقديم الخدمات للسكان وبناء المدينة (كالصناعات الغذائية والانشائية ومرافق عامه لخدمة المدينة) وغيرها .

وعندما تحتم الضرورة من الناحية التكنيكية والاقتصادية بناء المعامل الصناعية فيتم ذلك على ان تكون لهذه المعامل طبيعته انتاجيه ويحذ ان تشيد هذه المعامل في مدن خاصة تدعى المدن التابعة وكذلك يسمح بتوسيع المعامله القائمه كما في الحاله السابقه على ان لا يؤثر هذا على زيادة عدد الكوادر لهذه المدينة بصفة عامة .

١١ — الأرض المخصصة لبناء مدينة جديده أو لتوسيع المدن القائمه يجب ان يتم اختيارها على اساس توفر الظروف الطبيعيه والصحيه الجيدتين . وذلك لاستثناء الاعمال الغالبه لتهيئة الارض للسكن ويُؤخذ بنظر الاعتبار ضرورة ضمان الارتباطات المريحه لوضعية الاحياء السكنية والصناعية مع تكوين منطقة حزام اخضر فيما بينها .

وعند تخطيط المناطق السكنية يجب ان تحل بصورة متجمعة كل المسائل الاجتماعية والاقتصادية والمعمارية والصحية والتكنيكية والانشائية مع الاخذ بنظر الاعتبار مراحل بناء المناطق السكنية ونموها في المستقبل . ويكون وضع التصاميم الاساسية للمدن لفترة تتجاوز ٢٥ — ٣٠ سنة وهذا يتناسب مع التخطيط الاقتصادي المنتظم .

وعند وضع التصميم الاساسي لمدينة ما ، يجب النظر الى تقسيم ارضها للاستعمالات المختلفه لغرض الانشاءات السكنية والحكومية والتجارية والصناعية والمخازن والمرافق العامه لخدمة سكان المدينة وخطوط المواصلات (السكك الحديدية والمائيه والجوية والسيارات) .

١٢ — عند تصميم المناطق السكنية فمن الضروري العمل على تكوين أحسن ما يمكن من ظروف طبيعية للعمل والحياة وراحة السكان ولهذا يجب أن نضمن :-

أ — تكوين هيكل تخطيطي منظم وتصنيف الارض باستعمالات مختلفة لغرض توزيع الصناعات والمخازن وكذلك المخصصه للمواصلات والسكن والمناطق المخصصه للراحه .

ب — تنظيم ترابط المواصلات بصورة مريحة وغير خطره بين جميع اجزاء المناطق السكنية وكذلك التقليل من فقدان الوقت للحركه فيما بينها .

ج — خدمة السكان بكل الاتجاهات وذلك على اساس توزيع الخدمات العامه ومناطق الراحة والمناطق التجارية والمخازن التي تشمل اجزاء المناطق السكنية .

د — توفير كل الخدمات العامه بما يساعد على تكوين احسن الظروف الصحية لحياة سكان المدينة وتعمل كذلك على زيادة الانتاج الصناعي والزراعي .

هـ — استغلال الثروة بصورة اقتصادية وأحسن مايمكن كاستغلال استعمالات الارض وتجميع المعامل في مجاميع بصورة متناسقة من الناحية المعمارية والاقتصادية وذلك بتحديد طوابق الابنية ، ومجموعة الاجراءات الهندسية لتحضير الارض للبناء وتقديم الخدمات العامه وكل وسائل الراحة .

و - تخطيط وبناء المناطق السكنية يجب ان يتضمن كل المتطلبات الصحية من ناحية توفر اشعة الشمس الكافية وضمان التهوية الطلقه والعمل على عدم تلوث جو المدينة ومياهها وتربتها من كل مائقذفه الصناعات من مواد مضره للصحه العامه وضمان عدم تلوث مصادر مياه الشرب ، والقيام كذلك بالاجراءات لتحديد الضجيج المنبعث من المواصلات .

ز - الاغراس الخضراء يجب ان تدخل في اجزاء كل المناطق السكنية ويضمن ذلك تحسين الظروف الصحيه والهيكمل المعمارى العام للمنطقة السكنية .

١٣ - عند اعاده تخطيط المناطق السكنية يجب ان نضمن تحسين ظروف العمل والحياة ، وراحة السكان ورفع مستوى معمارية التخطيط والبناء الى درجة مشابهه للاحياء الحديثة . وعند اعاده تخطيط المناطق السكنية يجب القيام باجراءات لتحسين هيكلها التخطيطي وتنظيم توزيع الصناعات وما يتعلق بها من مشاريع كتحسين الظروف الصحيه وتكوين احياء ومحلات سكنية وتخصيص المساحه الضرورية من الارض لغرض توزيع الخدمات العامه ومناطق لراحة السكان وكذلك القيام بالاجراءات لتحسين ربط شبكة المواصلات .

١٤ - عند تنظيم وتطوير شبكة الشوارع الرئيسية للمدينة يجب تكوين روابط قصيره ومريحه بين الاجزاء المهمه من المدينة بعضها ببعض وكذلك مع ضواحيها والاخذ بنظر الاعتبار ضرورة استغلال الطرق والشوارع القائمة بصورة اكثر فعالية .

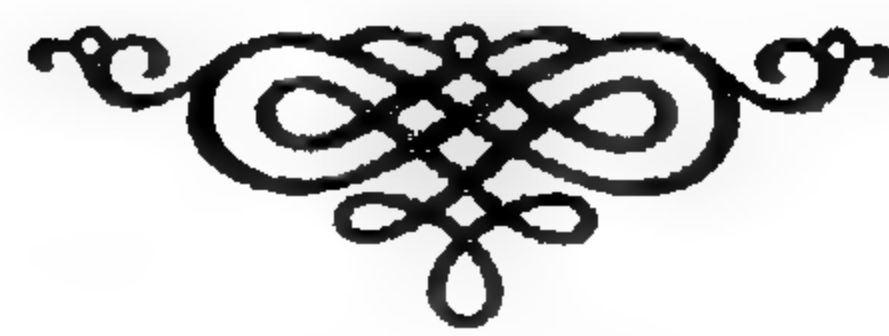
وعند وضع التصميم الاساسية الكبيره يجب النظر للظروف القائمه والاخذ بنظر الاعتبار نمو السيارات في المستقبل وما يتطلبه من تشييد الطرق السريعة داخل المدن وعمل التقاطعات الضرورية لضمان حركة السيارات بالسرعة العاليه ، هذه الطرق يجب ان تفصل بين المناطق السكنية بغرس الاشجار أما الشوارع والطرق الرئيسية للمدن فيجب ان تكون مربوطه ربطا مريحاً بالطرق الخارجيه .

١٥ - ضرورة إعداد مخطط لسياسة التحضر للقطر كله يهدف إلى :

أ - التوزيع العلمى للموارد البشرية بشكل يتفق مع الأسس الحديثة للتخطيط .

ب - التطور المتوازن للأقاليم عمرانياً واقتصادياً .

ج - تحديد حجم وتوزيع التجمعات البشرية (حضرية وريفية) .



الادارة والتنظيم في أمانة مدينة الرياض

لمعالي الأستاذ عبدالله العلي النعيم

أولاً : الادارة في أمانة مدينة الرياض

تحمل أمانة مدينة الرياض مسئولية الخدمات في عاصمة المملكة العربية السعودية ، وتعتبر نموذجاً لبلديات المملكة التي نالت في الآونة الأخيرة اهتمام الدولة وعنايتها ، سواء في وضعها النظامي ، أو مكانها في خطط التنمية ، أو مجال الإصلاح الإداري ، أو القفزات السريعة في التطوير والتحديث .. الخ ، لهذا فقد يكون من الأنسب البدء بعرض فكرة مبسطة عن اهتمامات المملكة بمجالات التنمية بصفة عامة والتنمية الإدارية وتنمية الأقاليم والمحليات والبلديات بصفة خاصة .

(أ) التنمية والتخطيط في المملكة العربية السعودية

تتميز مسيرة التنمية ومنهجها في المملكة بان أهدافها الاقتصادية والاجتماعية تستند الى المبادئ والقيم الاسلامية والتراث الثقافي والاجتماعي للمجتمع السعودي والتي تنعكس على خطط التنمية الخمسية .

وهذه الأهداف تتمثل في :

- الحفاظ على القيم الدينية والأخلاقية الاسلامية ، من خلال تطبيق مبادئ الشريعة الاسلامية ونشرها ودعمها .
- تعزيز الدفاع عن الدين الاسلامي ، وعن المملكة ، واستمرار ترسيخ الأمن الداخلي ، والاستقرار الاجتماعي فيها .
- مواصلة مسيرة التنمية الاقتصادية المتوازنة من خلال تطوير موارد المملكة وزيادة دخلها لبلوغ الأهداف الأساسية .
- تنمية القوى البشرية عن طريق التعليم والتدريب .
- استكمال التجهيزات الأساسية .

وقد تميزت الفترة التي سبقت خطة التنمية الأولى بثلاث خصائص :

- ١ — توسّع وتحسّن مطرد في الجهاز الإداري .
- ٢ — التغلب على الضغوط والقيود المالية .
- ٣ — الاستمرار في النمو الاقتصادي المعتدل والتنمية العامة .

وفي خطة التنمية الأولى ١٣٩٠ — ١٣٩٥ هـ كانت الخصائص والمقومات التي تكون الهيكل الاقتصادي السعودي النامي قد تبلورت وتحددت معالمها بالموارد الوفيرة لانتاج الطاقة ، وتركيز الدولة على انشاء التجهيزات الأساسية وتأمين اللوازم الأخرى .

ومن هنا ظهرت عقبتان أساسيتان على المستوى المحلي :

- ١ — عدم كفاية المرافق الأساسية .
- ٢ — نقص القوى البشرية .

وقد أتاحَت زيادة الدخل توسعاً كبيراً في إجمالي مخصصات الميزانية خلال سنوات الخطة ، مع آثار ايجابية على تحركات الأيدي العاملة المحلية وفي توزيع القوى البشرية ، وزيادة حجم التوظيف في قطاعات الانشاءات والخدمات ، وفي التقدم الجوهري في الخدمات العامة والتجهيزات الأساسية .

وفي بداية خطة التنمية الثانية ١٣٩٥ — ١٤٠٠ هـ كانت الظروف مواتية ، إذا ازدادت الامكانيات المالية للمملكة ولم تعد هناك قيود تعترض التنمية وأصبحت قضية الطاقة الاستيعابية ومشكلة التضخم ، محل الاهتمام والعناية .

وتركزت استراتيجية الخطة الثانية على أربعة جوانب رئيسية :

- ١ — التجهيزات الأساسية الانشائية .
- ٢ — الموارد المهدروكربونية : وتشجيع اقامة الصناعات المستندة الى استخدام الطاقة .
- ٣ — الادارة ، والتوسع الكبير في المؤسسات الحكومية والقوى البشرية العاملة فيها .
- ٤ — القطاع الخاص ، واتساع المجال أمام المؤسسات الخاصة للقيام بدور كبير في تنمية القطاعات الانتاجية .

وقد شهد الاقتصاد خلال الخطة الثانية معدلات نمو سنوية مرتفعة للانتاج المحلي ، إذ بلغ ٨,٠٤ ٪ ، بينما حقق القطاع غير النفطي نسبة نمو بلغت ١٥,١٣ ٪ .

أما خطة التنمية الثالثة ١٤٠٠ - ١٤٠٥ هـ تميزت بأربع سمات إيجابية بارزة :

- ١ - الدور العالمي للمملكة في المجال الاقتصادي ، وتمتعها بمكانة كبرى في المجتمع الدولي .
 - ٢ - التغلب على عقبات التكوينات الرئيسية .
 - ٣ - التحكم في الضغوط التضخمية .
 - ٤ - تحسن المستوى المادي والمعيشي لمعظم السكان .
- وفي مقدمة أهداف هذه الخطة :

زيادة الفعالية الاقتصادية والادارية من خلال :

- ١ - تحسين التنظيم الاداري والاجراءات الحكومية ، للاستفادة — على نحو أفضل — من طاقات القوى البشرية ولتحسين أداء الفرد وشعوره بالمسئولية .
- ٢ - وضع سياسات واضحة المعالم لتطوير القوى البشرية ، بهدف إحلال السعوديين محل القوى العاملة الأجنبية الى أقصى حد ممكن .
- ٣ - المحافظة على رأس المال الوطني الثابت .
- ٤ - اعتماد الأموال الكافية لتشغيل معدات التجهيزات الأساسية .
- ٥ - تحديد مستوى النفقات المدنية الحكومية .

وفي نطاق البلديات خطت المملكة خطوات كبيرة الى الأمام ، على طريق توفير تجهيزات أساسية قوية متماسكة في المدن والقرى . إلا أن هناك الكثير الذي ينبغي عمله ، لأن احتياجات المملكة في هذا القطاع كثيرة ومتنوعة .

وتهم سياسة التنمية الشاملة لهذا القطاع بالتمو المنظم في المدن ضمن مناطق مقرر ، سعياً لتحقيق تنمية ناجحة للمدن تركز إلى تشجيع النمو الصناعي والتجاري في المواقع التي تتوفر فيها إمكانات التحول إلى مناطق إنتاجية .

وتلعب وزارة الشؤون البلدية والقروية ، ووزارة الأشغال العامة والسكان ، وصندوق التنمية العقارية دوراً هاماً في التنمية الإقليمية . وتحمل وزارة الشؤون البلدية والقروية المسؤولية العامة ، في توفير خدمات صحة البيئة الأساسية وتخطيط ورصف الشوارع وإنشاء الحدائق العامة وتقديم كثير من الخدمات البلدية الأخرى .

ويتركز الاهتمام الأكبر لبرامج الخدمات البلدية والقروية في تخطيط وتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة معظم المرافق العامة في مدن وقرى المملكة . وتنفيذ البرامج على مستويات إدارية مختلفة ومتعددة ، فتتولى الوزارة بشكل عام القيام بالدراسات والمشاريع التي لا تستطيع المراكز المحلية تنفيذها لعدم توفر الامكانيات الادارية لديها ، وتتولى البلديات ذات الامكانيات الفنية أغلبية المشاريع الأخرى .

ومن بين الأهداف الأساسية للتنمية التي حددتها وزارة الشؤون البلدية والقروية تحسين الهيكل والنظام الاداري :

أ - بإيجاد جهاز قادر : فالادارة السليمة تشكل عنصراً أساسياً لتحقيق كافة الأهداف .

ب - تحقيق قدر من اللامركزية : لتمكين الوزارة من الاضطلاع بدورها الرئيسي .

ج - تعزيز دور السلطات المحلية : للقيام بمهام القيادة .

ومن هذا العرض السريع نلمس مدى اهتمام المملكة بتحقيق أهداف خطط التنمية الشاملة بصفة عامة ، ونظرتها التقديرية لدور الادارة وأثرها في عمليات التنمية ، ثم في عنايتها بالتنمية المحلية والارتقاء بالبلديات والقرى بوصفها اللبنة الأساسية للمجتمع .

(ب) نظام البلديات الجديد في المملكة :

إلى وقت صدور النظام الحالي ، كانت البلديات تخضع للنظام الصادر بالأمر السامي رقم ٨٧٢٣ بتاريخ ٢٠ / ٧ / ١٣٥٧ هـ الذي كان يحدد طبيعة عمل البلديات ونشاطها ، بوصفها الأجهزة المشرفة على تنظيم المدن على مقتضى القواعد الصحية العامة ، وعلى تجميل المدن والعمل على ما يؤدي إلى تحسين منظرها ومنحها حق الرقابة على مصالحها ومراقبتها . كما كان النظام يحدد ، تفصيلاً ، الأوضاع الوظيفية للبلديات وواجباتها وطريقة توزيع الأعمال والقيام بها . وكان هذا النظام بداية لمنح البلديات صلاحيات أوسع ، واختص بعض البلديات الكبرى بأسلوب إداري متقدم تشارك به في العملية الادارية مجالس مكونة من أعضاء منتخبين من المواطنين إلى جانب المسؤولين التنفيذيين الذين يعيّنون من قبل الحكومة .

ثم صدر (النظام الحالي) بالمرسوم الملكي رقم م / ٥ بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٣٩٧ هـ بنظام البلديات والقرى فاضفى على البلديات الشخصية الاعتبارية ومنحها استقلالاً مالياً وإدارياً ووسّع من مجالات نشاطها ومدّ في صلاحياتها واختصاصاتها وحدد سلطاتها في :

- ١ - المجلس البلدي : ويمارس سلطة التقرير والمراقبة .
- ٢ - رئيس البلدية : ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية .

وأن يكون وزير الشؤون البلدية والقروية هو المرجع الاداري للبلديات . وحدّد النظام وظائف البلدية بأن اختصاصها — مع عدم الإخلال بالصلاحيات المقررة لبعض الادارة والمصالح — بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقة المدن وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة ، ومنحها — في سبيل القيام بذلك — الحق في اتخاذ التدابير اللازمة ، ثم أشار إلى نواح حدّدها بالذات لأهميتها مثل : التخطيط التنظيمي ، والترخيص بإقامة الانشاءات والأبنية والمحافظة على مظهر ونظافة المدينة ، وإنشاء الحدائق والمتنزهات ، ووقاية الصحة العامة ودفع خطر السيول ، وتوقي حدوث الحرائق واطفاؤها ، وإنشاء أسوار من الأشجار حول المدينة ومراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية ، ونزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، ومنع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة وأملاك الدولة وتشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي ، هذه التدابير التي نص عليها النظام يمكن تقسيمها إلى تدابير : مرفقية خدمية ، مالية وإدارية ، لائحية وإجرائية ، في نطاق أحكام النظام .

ومن مظاهر اهتمام النظام بالبلديات ودعمها وإطلاق يدها في إدارة شئونها منحها صلاحية عقد القروض من المؤسسات الحكومية المختصة الحكومية وقبول الوصايا والهبات المتمشية مع الشريعة الإسلامية ، واعتبار الأراضي التي لا يمتلكها أحد داخل حدود المدينة ملكاً لها ، وحق البلديات في أن تعقد فيما بينها اتفاقيات في الأمور المتعلقة بمصالحها المشتركة .

غير أن مدينة الرياض (العاصمة) تعيش واقعاً حضارياً يختلف عن باقي مدن المملكة ، وربما عن كثير من عواصم العالم . فهي تشهد حركة تعمير وبناء وتشيد تجري بمعدلات خارقة ، وتواجه نشاطاً اقتصادياً وتجارياً متزايداً ، ونشاطاً ثقافياً واجتماعياً ورياضياً متنامياً ، وهجرة سكانية ضخمة من مختلف مناطق المملكة ومن خارجها ، سعياً وراء فرص العمل المتاحة بها ، واتساع في رقعتها فاق كل التوقعات (كان المخطط الرئيسي الأول للمدينة يحدد نطاق المدينة الجغرافي بـ ٣٠٧ كم^٢ فأصبح الآن يفوق الألف كم^٢ ثم الاستعداد بحمي جديد تنقل إليه السفارات من جدة ، ومناطق للجامعات والمناطق الصناعية ، ومناطق لاسكان ذوي الدخل المحدود من المواطنين وفئات أخرى ، والمطار الجديد ، وتطوير منطقة قصر الحكم .. الخ . وحجم إنفاق ضخيم يمثل في ميزانية الأمانة وحدها أضعاف ما كان عليه من سنوات قليلة ، بخلاف نفقات المشاريع الأخرى كالمياه والكهرباء والهاتف والخدمات العامة) . هذه الأعباء الجسام ومسؤوليات خطط التنمية الطموح ونشاط القطاع الخاص في مختلف المجالات الانمائية وما حدده نظام البلديات الجديد من مهام وما أضافه من مسؤوليات وضع (أمانة المدينة) موضع التحدي الكبير بالتصدي لحمل الأمانة والقيام بمهامها وسط هذه المتغيرات .

وفي انطلاق أمانة مدينة الرياض لأداء رسالتها والقيام بمهامها ، كان طبيعياً الا تتخلف عن ركب العلم والمعرفة ، بل كان لزاماً عليها أن تطرق كل باب تجد وراءه أسلوباً حديثاً ، أو وسيلة متطورة لرفع مستوى الأداء بين منسوبيها وتبنيها تجهزتها لحمل المسؤولية والارتفاع إلى مستوى الأهداف السامية التي حددتها المملكة في خططها التنموية الطموح .

وقد تدارست الأمانة أبعاد مهامها وطبقت العديد من أساليب الإدارة والتنظيم وهي مستمرة في ذلك ، وفي متابعة المسيرة ، وتقييم أبعاد التجربة ونتائجها ، ومحاولة تطوير المبادئ الإدارية والتجارب والخبرات العلمية لمصلحة العمل والنهوض به والأخذ بكل مستحدث وجديد .

(ج) تطبيق الأساليب الإدارية والتنظيمية في أمانة مدينة الرياض .

١ - القوانين واللوائح والأنظمة

قدما أن القوانين والأنظمة تمثل المرتكزات الرسمية للإدارة العامة ، وأن اللوائح والتعليمات هي التي تضع تفصيلات العمل والاجراءات ، وتبين الاختصاصات والأطر العامة للتفويض في السلطات والصلاحيات وكلما كانت الأنظمة واللوائح واضحة مع حركة التطوير ، كانت دافعة إلى انتظام العمل غير معوقة لحركته .

وقد أشرنا إلى النظام الحالي لبلديات المملكة وأوضحنا أنه جاء تشريعاً واقعياً ، أضفى الشخصية الاعتبارية على البلدية واطلق يدها في مباشرة مهامها . وقد أخذت الأمانة على عاتقها مهمة تطبيق احكامه منذ صدوره بعناية فائقة .

والجدير بالذكر أنه عرض للعملية الادارية في البلديات بدقة ومهارة ، ففرق بين مرحلة وضع السياسات والمخططات والتقارير ، ومرحلة التنفيذ ، ثم حدد المرجع فيما قد يحدث من خلاف في الرأي أو اتخاذ لقرار معين أو تصديق على إجراء ما أو الاعتراض عليه .

وتلعب الوحدات المحلية دورها في تحقيق التنسيق بين البرامج والمشاريع التي تنفذ في نطاقها ، وهذه المهمة التنسيقية تبدو أساسية ، بغض النظر عن حجم الوظائف الموطنة بالمجالس والهيئات المحلية ، ولذلك فإن من حقها — حتى في حالة عدم قيامها بالاشراف المباشر على التنفيذ — ان تطلب تقارير دورية عن الأعمال التنفيذية ، وعن تقدم العمل في المشاريع ، لأن نجاح برامج التنمية يتوقف على وجود ادارة فعالة قادرة على الحركة والتصرف بمرونة ، ولإسناد ذلك الدور إلى الوحدات المحلية أصبح من المسلمات .

وفي مدينة الرياض تؤدي « الهيئة العليا لتطوير المدينة » مهمة الاشراف على تنفيذ مخطط المدينة وفقاً لقرار إنشائها الصادر من مجلس الوزراء برقم ٧١٧ وتاريخ ٢٨ - ٢٩ / ٥ / ١٣٩٤ هـ والقرارات المعدلة والمفصلة له ، وتقوم الهيئة حالياً باختصاصاتها واختصاصات المجلس البلدي ، ويتلخص ذلك فيما يلي : -

- ١ - رسم السياسة العليا لتطوير مدينة الرياض .
- ٢ - اقرار مخطط المدينة الشامل وتعديله وتطويره .
- ٣ - اقرار خطة تنمية المدينة .

كما لا يجوز رصد أية اعتمادات لمشاريع تنمية المدينة في الميزانية العامة قبل اقرارها من الهيئة العليا ، وكذلك حقها في متابعة تنفيذ الخطط والمشاريع ومراقبتها .

وهناك اتجاه لاعطاء الهيئة صلاحيات الهيمنة على رسم السياسة واعداد خطط وبرامج التنمية في جميع النواحي العمرانية والاقتصادية والاجتماعية لمختلف الأجهزة التي تمارس نشاطا بالمدينة .

ومفاد هذا أن رسم السياسة ووضع الخطط ، وسلطة التقرير من صلاحيات الهيئة التي لها أن تتابع التنفيذ وتراقب وتقيم العمل والانجاز .

وجاء نظام البلديات دقيقاً في تحديد سلطة التنفيذ بالنص على أن الذي يمارسها هو رئيس البلدية (الأمين) بمعاونة أجهزة البلدية ، وهو تأصيل قانوني لمراحل العملية الادارية وضرورة تركيز التنفيذ في شخص واحد ، ولما كان أمين مدينة الرياض عضواً في الهيئة واميناً عاماً لها ، فانه بذلك يمثل حلقة الوصل بين جهاز التخطيط وجهاز التنفيذ .

أما نظرية الوصاية الادارية ووجود مرجع للوحدات المحلية فقد كفلهما النظام بالنص على أن يكون وزير الشؤون البلدية والقروية هو المرجع الاداري للبلديات .

وأما اللوائح والتعليمات والأوامر التي تنظم سير العمل بمختلف الأنشطة البلدية فقد جمعت وفقاً لترتيب إصدارها ويجرى العمل بالأمانة لتصنيفها وافراد مجموعة لكل لون من ألوان النشاط تشتمل على كل ما صدر ، وتتسع لما يجد من إضافات وتعديلات .

ويتصل بالاجراءات مبدأ تبسيط الاجراءات ، وقد قطعت الأمانة فيه خطوات طيبة حينما اعادت دراسة اجراءات منح فسوح البناء ورخص المحلات العامة واعدت نموذجاً متكاملًا لكل منها يطبق منذ سنين .

٢ - العنصر البشري :

قد يكون من الأوفى أن نوجه اهتمامنا إلى الإنسان في المجال الذي نحن بصددده في الادارة المحلية وإدارة البلديات ، فنقول أن الإنسان هو الغاية وهو الوسيلة الأساسية لبلوغ الغاية ، ذلك أن أهدافنا العامة تكمن في كيف نقدّم — على أفضل وجه — الخدمات البلدية والخدمات العامة إلى المواطنين ، كيف نسعدهم ونسهر على راحتهم ونحافظ على صحتهم ونضمن سلامتهم ، كيف نسعى دائماً لأن تكون مدينتهم نظيفة أنيقة ذات حدائق وأشجار وجمال متجدد .

وقد أحسست بواجبي الأول — كمسؤول عن أمانة المدينة — أن أنجّه إلى المواطنين في لقاءات مفتوحة أكشفهم واستمع إليهم وأتلقى توجيهاتهم وآراءهم ، فتعددت لقاءاتي بهم أصارحهم ويصارحوني فلتقي حول (الهدف) وهو خدمتهم وإسعادهم وأنهم مع منسوبي البلدية يمثلون (الوسيلة) لتحقيق هذا الهدف .

وفي أحد هذه اللقاءات كان محور الحديث حول (دور المواطن تجاه البلدية ودور البلدية تجاه المواطن) قلنا للمواطنين : إننا نحاول ومن يحاول يُؤجر فإن ينجح نال أجرين وإن كانت الأخرى فقد نال أجر المحاولة ، وقلنا لهم : إننا نستلهم حاجة المدينة من المواطنين ونقبل نقدّمهم المهادف برحابة صدر ، أن تنتقد الامانة بكل أمانة وإن توجهها إلى الأخطاء وفي نفس الوقت ان توجه المواطنين إلى التعاون مع الامانة والبعد عن ارتكاب الأخطاء ، لاننا لا نستطيع ، بدون المواطنين ، ان ننجح في اداء رسالتنا .

وأعز بنتائج هذه اللقاءات وآثارها البعيدة في تذويب الثلوج وتقريب القلوب وتكاتف الجميع مع البلدية على تحقيق الأهداف العامة وارتفاع مستوى أداء الخدمات بها والفوز برضاء المواطنين .

وحين ننتقل إلى دور العنصر البشري في العملية الادارية بالمحليات والبلديات وأقصد بذلك منسوبي المحليات والبلديات اذكر عبارة بسيطة قدمت بها في إحدى محاضراتي العامة بجامعة الملك سعود :

« لن تستمعوا لي كأستاذ جامعي أو مدرس للادب العربي ولن يكون حديثي اليكم جزل الألفاظ قوي العبارة موشي بغريب المعاني ومترادف الكلمات . بل سيكون بسيطاً كبساطة الأشياء التي نتعامل معها ، شعبياً في تعابيره وألفاظه كشعبية أعمال أمانة مدينة الرياض ، مختلطاً لا تعرف اوله من آخره ولا رأسه من قدميه كاختلاط الاعمال في أمانة مدينة الرياض وتشعبها وتنوعها » .

ولعل في بساطة هذه العبارة ما يكشف عن صعوبة دور الادارة في المدن والبلديات وكيف تواجه أعباء العمل المكثف والمتزايد والمتطور

وكيف تسيّر العملية الادارية في البيئة الحضرية وتحاول الافادة من معطيات العلم والتقنية للوفاء بمطالب المواطنين .

واستهداء بهذه المبادئ ، بذلت امانة مدينة الرياض جهوداً مكثفة للعناية بالعنصر البشري فيها اختياراً وإعداداً وتدريباً وتوجيهاً ورعاية فقد أقبل الشباب السعودي المؤهل على وظائف الأمانة وعلى الأخص وظائف المهندسين بمختلف تخصصاتهم حتى تجاوزت نسبتهم ٧٥ ٪ من إجمالي الوظائف الهندسية ، وقد قاموا بجهود مشكورة في الارتفاع بمستوى الاداء في الاجهزة الفنية .

وفي البلديات الفرعية تولى رئاستها نخبة مختارة من الشباب السعودي المثقف (مهندسون واداريون) حملوا امانة العمل بكفاية وحازوا ثقة المواطنين ونحن في الطريق إلى استكمال وظائف الوكلاء من نفس المستوى .

أما حركة التدريب فتشمل مختلف المستويات والتخصصات سواء الانخراط في البرامج التي يعدها معهد الادارة العامة أو غيره من الاجهزة ، أو حضور الندوات والدورات التي تنظم في الخارج ، وبدأ التعاون مع (المعهد العربي لانماء المدن) التابع (لمنظمة المدن العربية) ومقره مدينة الرياض للاستفادة من امكاناته المتخصصة في المدن والبلديات في مجال التدريب والأنشطة الأخرى .

٣ - التنظيم وإعادة التنظيم :

حينما يزيد حجم العمل عن قدرة شخص واحد لتمامه ، تظهر الحاجة إلى إيجاد نوع من التنظيم لتقسيمه وتوزيعه على الافراد المنوط بهم إنجاز هذا العمل .

وقد يبدأ التنظيم بسيطاً متحرراً بلا قواعد محددة ، اللهم إلا التقسيم الاجتهادي للزمن والنشاط والمسؤولية ، وقد ينجح في البداية طالما ظل حجم العمل محدوداً وعدد الأفراد صغيراً لكن كلما تضاعف حجم العمل وازداد عدد القائمين عليه زادت بالضرورة أعباء التنظيم لمواجهة حالات الاضطراب والازدواجية ومشاكل التهرب من المسؤولية ، وضعف التنسيق ، وعدم وجود الحدود والفواصل والقواعد والاجراءات التي تحكم سير العمل وانتظامه .

والتنظيم في تصوره المبسط يستهدف إيجاد افضل الوسائل لتنسيق الجهود وتفاعل مختلف عناصر الادارة والاتجاه بها نحو الهدف المحدد .

وإعادة التنظيم عملية مستمرة ، حتى في أكبر المنظمات ثباتاً واستقراراً ، فالتجارب وعجلة الزمن ومقتضيات التطور والسباق نحو الافضل والاحسن تتطلب إجراء التعديل والتبديل في أجهزة المنظمة وإعادة تخطيط التنظيم وتصميمه ليلائم الحاجات الجديدة ومطالب التحديث . والتنظيم الجيد ليس ضماناً للنجاح ، مالم تتوافر باقي العناصر الأخرى ، لكن التنظيم الضعيف يجعل النجاح شبه مستحيل مهما كانت قدرات المديرين .

والمؤسسات والمنظمات لا تتفق في طبيعتها وظروفها وبيئتها وحجمها ونوعية وظائفها وأعمالها وقدرات وامكانات العنصر البشري والامكانات

الأخرى بها ، ومن هنا جاء التنوع في أساليب التنظيم والإدارة واستخداماتها .

والمدن والبلديات — كما قدمنا — تحمل أعباء كبيرة ومتنوعة ومتغيرات في تطور الخدمة ومشاكل التحول الحضاري وغير ذلك ، لهذا كان تنظيمها صعبا وإعادة تنظيمها أصعب .

وعن تنظيم أمانة مدينة الرياض يمكن أن نستخلص ما يلي :

١ — إضافة إلى جهود الأمانة ، فقد تمت الاستعانة ببعض الخبراء في تنظيم البلديات الكبرى ، كما قدمت مؤسستان عالميتان مشروعين خلال الأعوام الخمسة الماضية . ويجري حاليا إعادة تنظيم بمعرفة معهد الإدارة العامة وبعض خبراء الأمانة .

٢ — يظهر في خريطة الهيكل التنظيمي * (الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض) بوصفها الجهاز التخطيطي المسئول عن رسم السياسة ووضع الخطط والبرامج لتطوير المدينة .

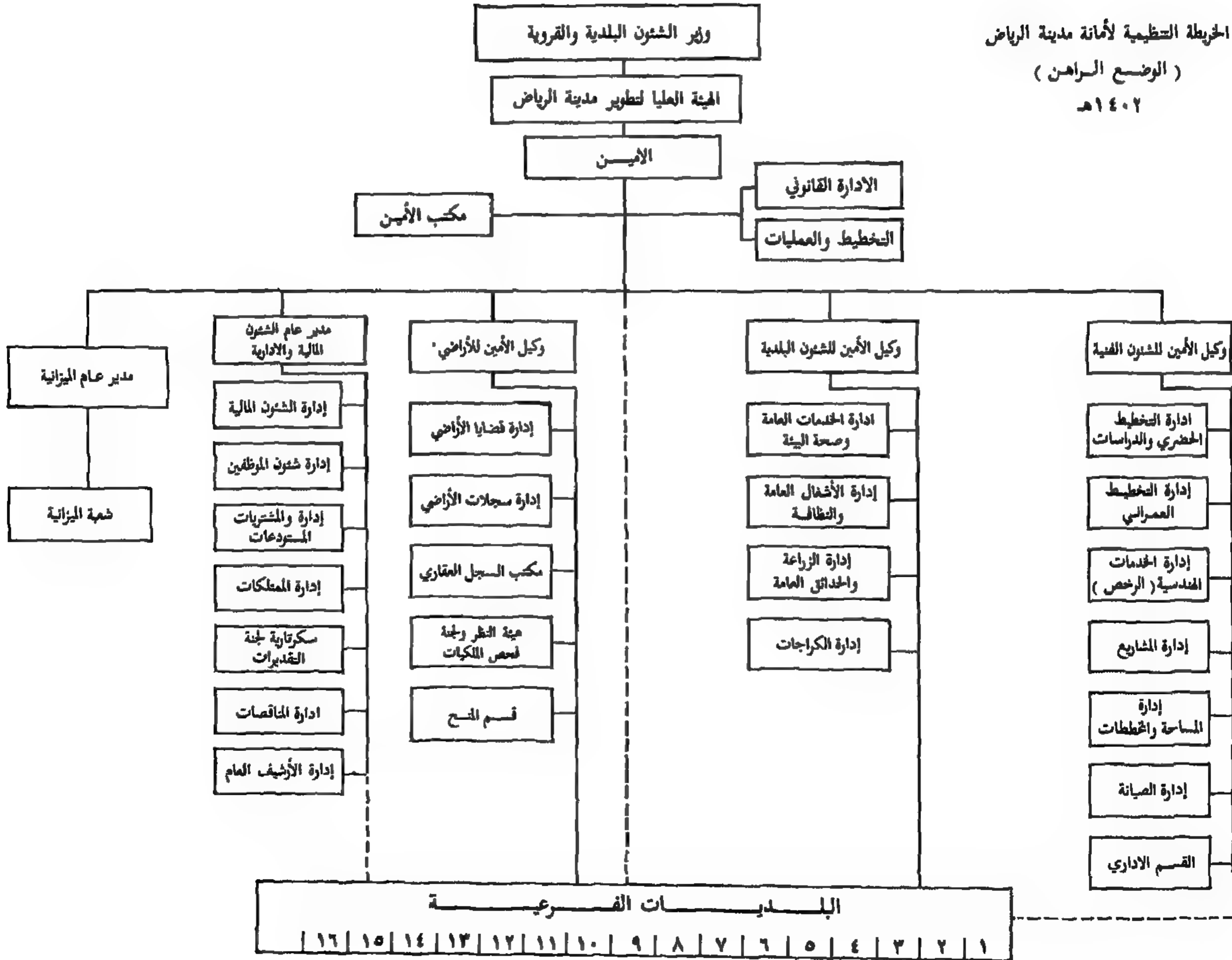
٣ — يبدو (الأمين) على قمة الجهاز التنفيذي للأمانة ، وحلقة الوصل بالجهاز التخطيطي (الهيئة العليا) .

٤ — يتلو الأمين في خط السلطة :

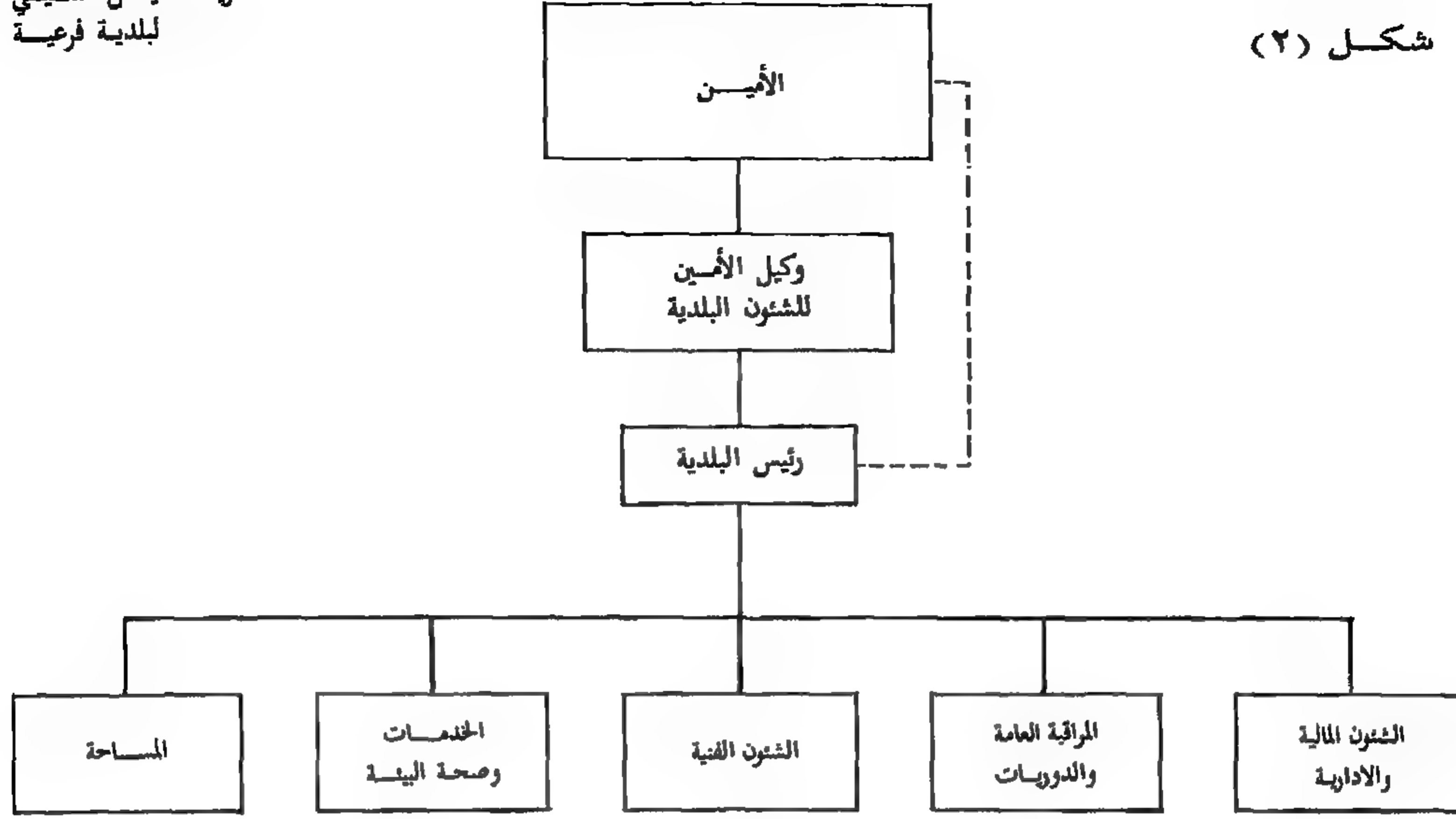
- ١ - وكيل الأمين للشئون الفنية .
 - ٢ - وكيل الأمين للشئون البلدية
 - ٣ - وكيل الأمين لشئون الأراضي .
 - ٤ - مدير عام الشئون المالية والإدارية .
- ثم مستوى الإدارات وبعض الأقسام .

شكل (١)

الخريطة التنظيمية لأمانة مدينة الرياض
(الوضع الراهن)
١٤٠٢ هـ



★ أنظر شكل رقم (١) .



٨ - تطبيقات أخرى من عدم التركيز الإداري تبدو في : -

- أ - إدارة الزراعة
- ب - إدارة الصيانة
- ج - كراجات الأمانة
- د - إدارة التخطيط الحضري والدراسات .

وقد خصص لكل منها مبني خاص ومُنح مديرها صلاحيات كافية لسرعة الحركة ومباشرة مهامهم دون معوقات .

٨ - يمثل الهيكل التنظيمي للأمانة الشكل الحديث للأطر الرسمية للمنظمات وهو (التنظيم الرئاسي الإشرافي) ، الذي يجمع بين مزايا التنظيم الرأسي أو الإداري والتنظيم الوظيفي ، فهو يضم (الإداريين والفنيين) في جهاز واحد وتحت قيادة واحدة (الأمين) وإن كان قد خطا خطوة رائدة في أساليب التنظيم بتطبيق مبدأ التخصص والتكامل ، حيث جعل الإدارات والأقسام الهندسية والفنية تحت إشراف وكيل الأمين للشئون الفنية ، وجميعها إدارات وأقسام ذات طبيعة هندسية وفنية اختصت كل منها بمرحلة أو عمليات محددة من الشئون الفنية ، ثم تتعاون هذه التخصصات في انجاز عمل انشائي أو هندسي أو فني متكامل .

وهناك إدارات أخرى جعلت تحت إشراف وكيل الأمين للشئون البلدية كالزراعة والأشغال العامة والنظافة والخدمات وصحة البيئة، وكل له تخصص ومجال يكاد ينفرد بذاته ، لكن جمعها تحت قيادة إشرافية واحدة يحقق مبدأ التنسيق والتكامل .

وفي مجال النظافة العامة ، أخذت الامانة بهذا المبدأ فتعاقدت مع إحدى الشركات العالمية المتخصصة لتنظيف حوالي ثلث مساحة المدينة

ويختص كل منهم بنوع معين من الإدارات والأقسام المتجانسة يشرف عليها ويسأل عنها أمام الأمين .

وقد مُنح كل منهم ، في نطاق قطاعه ، صلاحيات واسعة وفُوض في بعض اختصاصات الأمين لاطلاق يده وتمكينه من الاشراف على حسن سير العمل في اداراته .

ويجدر بالذكر أن وكالة شئون الأراضي قد استحدثت في ميزانية ١٤٠١ / ١٤٠٢ هـ وخصص لها مبنى مستقل يضم جميع إدارتها وأقسامها ، ويتواجد الأمين بها يوماً أو أكثر أسبوعياً لتسيير أمورهما وحل مشاكلها . على أن قصر المستوى الثاني للأمين على هؤلاء الأربعة يعتبر تطبيقاً جيداً للمبدأ الإداري والتنظيمي في حصر (نطاق التحكم أو مدى الاشراف) Span Of Control مما يؤدي إلى سرعة اتخاذ القرار وإنفاذه والاشراف الأمثل على سير العمل .

٥ - يضم التنظيم وحدات استشارية : مكتب الأمين . إدارة الشئون القانونية . وحدة التخطيط والسياسات . وفي هذا المجال فقد تم انشاء إدارة للتخطيط والمتابعة ووحدة للتنظيم ، وإدارة للعلاقات العامة .

٦ - في قطاع الشئون الفنية : واهتماماً بالبحوث والدراسات استحدثت إدارة التخطيط الحضري والدراسات . وقسم لتجميل المدينة .

٧ - تطبيق اللامركزية الإقليمية (الجغرافية) . ويظهر في البلديات الفرعية وعددها ١٦ بلدية تتبع في خط السلطة وكيل الأمين للشئون البلدية . على أن الاتصال المباشر في الأمور الهامة قائم بينها وبين الأمين وفي الجزء الثاني من هذا البحث سنتطرق لموضوع اللامركزية في أمانة مدينة الرياض .

وتركت المساحة الباقية لجهاز النظافة الخاص بالامانة ودعمته بالمعدات والآليات الحديثة واتاحت تبادل الخبرات بين الجهازين . وتعتبر الرياض حالياً من أنظف عواصم العالم .

وكذلك الحال — كما أقدمنا — بالنسبة لوكالة شئون الأراضي . غير أن مبدأ التخصص والتكامل يبدو واضحاً في جمع كل هذه التخصصات في النهاية تحت إدارة (الأمين) وتنسيقه وتوجيهه لتؤدي جميعها ، في إيقاع واحد ، نغماً واحداً منسجماً تستسيغه مبادئ الإدارة — وتقبله آذان المواطنين.

أما (عنصر التمويل) فقد كفلته المملكة أعزها الله إذ سحت في البذل ولم تبخل بدعم ولكن في اطار الخطة العامة للتنمية الشاملة ولتحقيق أهدافها .

وعن مستحدثات العلم والتقنية :

— تستخدم الامانة الآلات والمعدات والأساليب الحديثة في مختلف الأنشطة البلدية : تخطيط ، تنظيم ، مساحة ، صيانة ، زراعة ، نظافة ، حماية البيئة . اداء مكثبي .

— بدأ استخدام الكمبيوتر في أعمال شئون الموظفين وصرف الرواتب والمكفآت ... الخ .

— تستكمل الدراسة لانشاء مركز للوثائق والمعلومات .

— تعد الدراسة لوضع نظام حديث لحصر وتسجيل اراضي الامانة وتنظيم السجل العقاري .

ولا نقول : إننا احطنا بأساليب التنظيم والإدارة وطبقناها جميعاً بنجاح تام . بل إن ما عملناه لا يعدو أن يكون بداية على الطريق الطويل وسط مشاكل الإدارة ودورها ومنحنياتها وتجاربها المتجددة وتفرعاتها العديدة في قطاع البلديات .

ثانياً : اللامركزية في أمانة مدينة الرياض

تواجه الدول النامية تحديات كثيرة في مسيرتها نحو تحقيق أهداف التنمية وتضييق الساحة التي تفصل بينها وبين ما وصلت اليه الدول المتقدمة ، ومن بين هذه التحديات ضغوط الاستعمار الجديد ودوائر النفوذ الدولية وبؤرات القلق والاضطراب المزروعة في وسط كثير من المناطق الحيوية في العالم، فضلاً عن العوامل الذاتية الأخرى كالفقر في الموارد المادية أو البشرية .

وكان على الدولة أن تقوم بدور رئيسي في تشكيل أساليب التنمية ودفع عجلتها والتصدي لمتطلبات التحديتات ، لا في مرحلة السياسة ووضع الخطط ، ولا بالتوجيه ، والتنسيق والرقابة فحسب بل في عمليات التنفيذ ومراحله المتعددة والمتشعبة ، وجاء التطور الهائل في الأجهزة الإدارية وظهرت مشكلة توزيع مهام الحكومة المتزايدة في مختلف أفرع نشاطها وعلى اتساع رقعة ارضها لضمان تحقيق أهداف التنمية الطموح بأقصى معدلات السرعة والكفاية ، ولواجهة هذه المشاكل اتجهت الدولة — فيما اتجهت اليه — إلى أسلوب اللامركزية تطبقه بشكل أو بآخر حسب حاجتها إلى توسيع عمليات صنع القرار وتنفيذه مرفقياً أو إقليمياً .

وعلى المستوى المحلي كانت إدارة المدن من أسبق تطبيقات اللامركزية ، ذلك أن الإدارة تمارس نشاطها وسط مواقع العمل وفي ميدانها وفي مختلف مجالات الشئون البلدية ، وأقرب الخدمات إلى المواطنين وأكثرها إلحاحاً واستمراراً وتجديداً ، وأشدّها حاجة إلى سرعة البت وفورية اتخاذ القرار ، ثم عليها أن تواكب حركة التنمية وتواجه مقتضيات التطوير وتسعى ، دائماً ، للارتفاع بمستوى الأداء ونيل رضا المواطنين.

المركزية واللامركزية :

تعني المركزية حصر الوظيفة الإدارية وتركيز سلطتها في شخص واحد . وهنا نجد أن شخصية القائد وصفاته وخبرته وذكاءه وصائب تفكيره ورجاحة رأيه وعدالة حكمه ، وحسن خلقه ، تؤدي جميعاً إلى نجاح قيادته وقوة إشرافه وفعالية رقابته ، وتبعث على الاطمئنان إلى ما يتخذ من قرارات وما يصدره من أوامر وتوجيهات وتجذب اليه العاملين تحت قيادته فيما يجمعهم من تنظيم موحد القيادة والنظام والسلوك والمرجع .

ولكن المركزية ، مع ما فيها من قوة وانضباط ، لا يمكن ان تصمد أمام تطوير الأنظمة وتضخم الأجهزة الإدارية وتعدد مجالات نشاطها وزيادة أعداد القوة البشرية العاملة فيها وتنوع مستوياتها وتخصصاتها واتساع رقعة العمل الجغرافية . حينئذ تبدأ قوة المركزية في الضعف وتخفف شدة قبضتها وتظهر الحاجة إلى تخفيف العبء عنها وتوزيع السلطة بينها وبين المستويات الإدارية المختلفة ومنحها قدراً مناسباً من الاستقلال في مباشرة صلاحياتها ، في النطاق المرسوم لها وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وهذه هي سمات اللامركزية .

صور اللامركزية :

من صور اللامركزية تخصيص إدارة معينة بممارسة صلاحيات واسعة واستقلال مناسب في التصرف وفي اتخاذ القرار في النطاق الذي يرسم لها للنهوض بمرفق معين (كهرباء، مياه ، تعليم عال ، مؤسسات صناعية أو إقتصادية .. الخ) والانطلاق في سبيل تحقيق الأهداف العامة متحررة من قيود الروتين العام وهي ما تعرف باللامركزية المرفقية .

كذلك نرى صوراً شتى من اللامركزية دخلت مجالات عدة إلى جانب المركزية أو بديلاً عنها في : منظمات ومؤسسات تدير أنشطة متخصصة (فنية، علمية، بحوث ودراسات، هيئات دينية، مؤسسات اجتماعية، أجهزة خدمات استشارية ..) .

وفي عملية اتخاذ القرار تبدو المركزية المطلقة عند استبعاد المرؤسين بالكامل من صنع القرار ، ونراها تقترب من اللامركزية عند تفويض السلطة لهم بدرجات متفاوتة . وفي عملية التنسيق التي تعتبر محصلة السلطة الاجمالية للرئيس الإداري الأول ، نجد أن أمام كل مستوى قيادي تالٍ مشكلة تنسيق المهام داخل اداراته وبالذات داخل إدارات التخصص الدقيق ذات الأهمية الخاصة والحساسية ، فتخفف يد السلطة المركزية وتتجه إلى اللامركزية بأسلوب غير محسوس .

ولعل أبرز صور اللامركزية وأشهرها هي اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية ، فقد رأينا في عديد من الدول ، رغم النظم المختلفة والاتجاهات

المتعددة التي تحكمها ، أن أجنحة الدولة بدأت تنبسط على ميادين جديدة من النشاط (اقتصاد ، بنوك ، صناعة ، تجارة ، خدمات .. الخ) كذلك أصبحت الحكومات أشد احساسا بمسئوليتها نحو توزيع خدماتها بالسوية بين سائر مواطنيها على امتداد ارضها والسير في خطوط متوازية في تنفيذ مشروعاتها الموزعة جغرافيا على جميع مناطق الدولة في خططها التنموية ، دعا كل هذا إلى الاقتناع بضرورة استخدام أسلوب اللامركزية سواء كوسيلة تطوير أو وسيلة تنفيذ لسياسات التنمية ، التي تعم كافة أقاليم الدولة ووحداتها في ايقاع واحد ، ولن يأتي هذا إلا بقيام وحدات لا مركزية تحمل عن السلطات المركزية أثقل عبئها ، وتحمل المسؤولية أمام مواطنيها . وقامت التنظيمات اللامركزية في الامارات والمقاطعات ووحداتها الصغرى ، وفي البلديات على مختلف مستوياتها ، مع اضافة ذاتية استقلالية إدارية على هذه الوحدات الاقليمية تمكنها من حمل أمانة العمل في خدمة المواطنين المحليين واتخاذ القرارات المناسبة لذلك .

ولم يقتصر انتشار مبدأ اللامركزية الاقليمية أو الجغرافية على الحكومات ومنظماتها وهيئاتها ، بل تعداها إلى إدارة الأعمال في المؤسسات والهيئات والشركات الكبرى التي تعددت أنشطتها داخل بلادها وخارجها ، والأمثلة على ذلك كثيرة . وهذا يشير إلى استقرار هذا المبدأ ونجاح تطبيقاته .

(أ) نظرة على تطبيقات اللامركزية في المملكة العربية السعودية :

في إطلالة سريعة على حركة التنمية الادارية في المملكة ، يُلاحظ تضخم الجهاز الاداري وتزايد أعداد الموظفين والمستخدمين والعمال بشكل ملحوظ ، لكن يلاحظ في الوقت نفسه حركة تنمية شاملة لهذا الجهاز تمثل في سياسة مرسومة لخطه طموح تتناول عناصر الجهاز وإعادة تنظيمه وإعداد وتدريب العاملين فيه . ومع أن هذا الجهاز يعتبر ناشئا اذا ما قُورن بالأجهزة الادارية في البلدان الأخرى ، إلا أنه مع ذلك وبالمقارنة بنظائره في الدول النامية يتميز بسمات معينة منها :

(١) وضوح السياسة العامة واستقرارها . وارتكازها على دعائم عقيدة قوية ونظام فريد يسود المجتمع ويحترمه الحاكم والشعب لقيامه على الشريعة الاسلامية السمحة .

(٢) خلفية ضخمة من التاريخ والتراث ، والنماذج الفذة في تسيير الحكم والادارة في العصور الزاهية للحضارة الاسلامية في أكبر امبراطورية امتدت من الصين إلى غرب افريقيا .

(٣) إنجازات هائلة في مجالات التنمية ، ومنها التنمية الادارية منذ تشكيل اللجنة العليا للإصلاح الاداري في سنة ١٣٨٣ هـ برئاسة جلالة الملك شخصيا .

(٤) خطط ممتازة وطموح للتنمية ، وإصرار على تنفيذها بمعدلات عالية ، والتركيز على العنصر البشري بوصفه الهدف والوسيلة .

(٥) أهمية خاصة للتنظيم الاداري الحكومي والتوجيه بضرورة إدخال تغييرات أساسية عليه ، وتجديد أساليب العمل فيه من أجل تحقيق الاستفادة القصوى من القوى البشرية المتاحة واختصار مراحل الوصول إلى الأهداف العامة .

٦ (عنصر المال يمثل عصب الحياة في أي مجال للتنمية ، يسره الله للمملكة إذ حباها برزق وفير خصصت الجانب الأكبر منه لمتطلبات التنمية في كل مجال وكل موقع على أرض البلاد .

وعن نشاط الحكومة والادارة العامة بالمملكة :

نشير إلى اللامركزية كواحدة من الأساليب المتبعة فيها : لا مركزية مرفقية اقتضتها طبيعة التخصص ورغبة الحكومة في إطلاق يد الادارة في مرافق مهمة وحيوية أو ذات طبيعة خاصة تتحرر إلى حد كبير من النظم والأساليب المركزية ومعوقات الروتين الحكومي ، فانشأت الهيئات والمؤسسات والشركات العامة في المجالات الاقتصادية والانتاجية والخدمات الرئيسية . ولا مركزية إقليمية في الامارات والإعداد لنظام المقاطعات وفي نظام البلديات المطبق في سائر المدن والقرى في أنحاء المملكة .

وفي نطاق الاطار العام لاستراتيجية المملكة ، حددت وزارة الشؤون البلدية والقروية أهدافها ووضعت خططها ووسائل تنفيذها ، فحددت من أهدافها تحسين الهيكل والنظام الاداري مع التركيز على :

— تحقيق قدر من اللامركزية ، لتمكين الوزارة من الاضطلاع بدورها الرئيسي .

— تعزيز دور السلطات المحلية ، للقيام بمهام القيادة .

ومن هذا العرض السريع نلمس مدى اهتمام المملكة باللامركزية وتطبيقاتها ، كعامل فعال في نجاح العملية الادارية .

(ب) تطبيقات اللامركزية في أمانة مدينة الرياض :

يلمس المتتبع لحركة التطوير والتحديث — التي تعيشها العواصم والمدن الكبرى في أنحاء العالم — الدور الهام الذي تؤديه السلطات المحلية ، والبلديات على وجه الخصوص ، لمواجهة هذه الحركة ومواجهة الأعباء العديدة والمتنوعة والمتجددة التي تلازم عمليات التغيير والتنمية ، وما يتطلبه كل هذا من استعداد فني وتنظيمي في أجهزة البلديات لتطوير أساليب الاداء وتنمية العنصر البشري وتطويره .

في سنة ١٣٥٦ هـ تم تأسيس إدارة بلدية الرياض للعناية بالنظافة والتنظيم وخدمات المدينة البلدية ، واقتضت الإرادة الملكية في سنة ١٣٧٥ هـ تسمية بلدية الرياض (أمانة) .

ونشير إلى الأمر السامي رقم ٨٧٢٣ بتاريخ ٢٠ / ٧ / ١٣٥٧ الذي حدد طبيعة البلديات في المملكة ووظيفتها وواجباتها .. وكان بداية للاتجاه إلى التخفيف عن الحكومة المركزية بأسلوب المركزية النسبية أو المعتدلة التي تسمح بتوزيع العمل وسلطة البت بين الحكومة وفروعها بالأقاليم ، ثم صدر المرسوم الملكي رقم م / ٥ بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٣٩٧ هـ بنظام البلديات والقرى محددًا طبيعتها الجديدة ووظائفها : فأضفى عليها الشخصية الاعتبارية ، ومد في اختصاصاتها وصلاحياتها ، وحدد سلطاتها .

والرياض عاصمة المملكة تعيش واقعا يختلف عن باقي المدن في الداخل وربما عن الكثير من عواصم العالم . فحركة التعمير والبناء والتشييد تسيير

بمعدلات مذهلة لا تدانيها في ذلك أية عاصمة أخرى ، وحركة الاقتصاد والتجارة والنقل والمواصلات في زيادة مستمرة ، وهجرة السكان إلى المدينة من مختلف المناطق في شبه الجزيرة والنزوح إليها من شتى أنحاء العالم سعياً وراء فرص العمل يشكّلان ، بالإضافة إلى النمو العادي ، زيادة كبيرة في عدد السكان مع اختلاف فئاتهم وأجناسهم . ثم الإعداد لنقل السفارات إلى الحي الجديد الذي تُخصص لها ، وتخطيط المناطق الصناعية ومناطق إسكان ذوي الدخل المحدود وغيرهم .

وتحرّكت الأمانة لتنفيذ المشاريع المتعددة التي تضمها خطة التنمية ، منطلقاً مع جميع أجهزة الدولة التي لها مشاريع في المدينة وتتسابق في هذه المجالات . وهنا تجدر الإشارة إلى صورة من صور اللامركزية في المدينة وهي اللامركزية المرفقية نشاهدها في المؤسسات والهيئات التي اختصتها الحكومية بالمرافق والخدمات داخل المدينة مثل (المياه والجاري ، شركة كهرباء الرياض ، صندوق التنمية العقارية ، مطار الرياض ، مشروع قصر الحكم ، مشروع الحي الدبلوماسي) فقد حملت كل منها أمانة العمل في إنجاز خطط التنمية كل في فرع تخصصها متعاونة فيما بينها ومع الأمانة للارتقاء بالعاصمة .

وتمر العملية الإدارية بالأمانة ، لممارسة هذه الوظائف ، بمراحل : رسم السياسات والتخطيط والبرامج ثم التنفيذ بمختلف خطواته وإجراءاته ، والمتابعة والرقابة ثم التقييم . ولاهمية الشؤون البلدية بالعاصمة والحرص على تطويرها ورسم سياستها العليا ومتابعة مقتضيات التنمية ومتطلبات التحديث وتهيئة المناخ الملائم لأنشطتها أنشئت الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض سنة ١٣٩٤ هـ وشكّل مجلسها سنة ١٣٩٥ هـ برئاسة أمير منطقة الرياض وينوب عنه نائب أمير المنطقة ، ويتولى أمين مدينة الرياض الأمانة العامة للهيئة التي تضم أعضاء بحكم وظائفهم وأعضاء من الأحياء المختلفة للمدينة وتتولى رسم السياسة العليا لتطوير المدينة وإقرار خطة تنميتها والبرامج الزمنية للتنفيذ والتنسيق بين مختلف الجهات التي تزاوّل نشاطها بالمدينة .. الخ ، ثم أضيفت إلى اختصاصها صلاحيات المجلس البلدي طبقاً للنظام القائم . وتتجه الدراسات حالياً إلى أن تنظر الهيئة مختلف الخطط والمشاريع التي تنفذ بالمدينة بمعرفة أجهزة المرافق والخدمات الأخرى للتنسيق بينها في إطار خطة عامة تشرف الهيئة عليها .

وقد أناط نظام البلديات بأمانة مدينة الرياض القيام بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المدينة وإصلاحها وتجميلها والحفاظة على الصحة والراحة والسلامة العامة وأطلق يدها في اتخاذ التدابير اللازمة لأداء مهامها وحدد بعضها على سبيل الحصر بما يمكن تقسيمه إلى تدابير : مرفقية ، وخدمية ، ومالية وإدارية في نطاق أحكام النظام .

وعن الصلاحيات العامة للأمانة قرر النظام مبدأ عاماً ، هو أن يمارس الأمين سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة الأمانة ، كما حدد صلاحياته ومسؤولياته وقواعد وأساليب ممارستها ، وتُخلص هذه المبادئ والقواعد إلى أن الأمين هو المرجع الأول في أمور الأمانة ، وهو المسئول عن إدارتها وعن الأنظمة والتعليمات ، وله الحق في إصدار القرارات والتوجيهات الخاصة بشؤون البلدية وله حق الانابة والتفويض لموظفي البلدية . ولزيد من الفاعلية والكفاية وسرعة التنفيذ ، وتقريب الخدمات إلى المواطنين سبقت الرياض مختلف مدن المملكة في تطبيق اللامركزية بإنشاء البلديات الفرعية وإتاحة الظروف لانطلاقها نحو أداء رسالتها .

وفي نظرة إلى الهيكل التنظيمي العام لأمانة مدينة الرياض في الخريطة التنظيمية نلاحظ انتهاز أسلوب التنظيم الرأسي الاستشاري والذي يعني إسناد السلطة العليا لشخص واحد هو رأس التنظيم . والجمع بين مزايا خط السلطة الممثل في المستويات المنفذة من القمة إلى القاعدة . وأجهزة الاستشارة من ذوي التخصص والخبرة - الذين يتصلون بالأمين ولا يتخرون في خط السلطة ، كما يشير التنظيم إلى اتصال الأمين بلجنة عليا هي هيئة التطوير لمدينة الرياض التي تتولى رسم السياسة العليا وإقرار خطة التنمية يعاونه ثلاثة وكلاء ومدير عام الشؤون المالية والإدارية ، والأمين عضو أساسي في هذه اللجنة وأمينها العام والمسئول عن تنفيذ مقرراتها وتوجيهاتها ، والهيئة أن تفوض بعض مهامها . ويتولى الأمين تنفيذ السياسات والخطط والبرامج والميزانيات .. الخ ويشرف وكيل الأمين للشؤون الفنية على إدارات تخطيط المدن والتخطيط الحضري والدراسات والخدمات الهندسية (رخص المباني ، المشاريع الهندسية ، المساحة ، الصيانة) .

أما وكيل الأمين للشؤون البلدية فيشرف على إدارات (الخدمات العامة وصحة البيئة . الأشغال العامة والنظافة ، الزراعة والحدائق العامة ، الكراجات ، البلديات الفرعية) . وأما مدير عام الشؤون المالية والإدارية فمسئول عن إدارات (شؤون الموظفين ، الشؤون المالية ، المستودعات الارشيف العام ، الممتلكات ، التقديرات ، خدمات المكاتب) أما الأجهزة الاستشارية والمعاونة فتضم (مكتب الأمين ، وحدة التخطيط والسياسات ، الإدارة القانونية ، الميزانية) .

ولما كانت أمور الأراضي سواء منها منح الأراضي للمستحقين أو أراضي الدخل المحدود ، أو حجج الاستحكام للعقارات القائمة وكذلك تقديرات نزع الملكية ، وممتلكات الأمانة لما كانت تشغل جزءاً كبيراً من وقت الأمين ، فقد استحدثت وكالة لشؤون الأراضي تضم الإدارات والأقسام التالية :

(إدارة الأراضي ، سجلات الأراضي ، وحدة ذوي الدخل المحدود ، هيئة فحص الملكيات ، لجنة التقديرات لنزع الملكية ، وإدارة السجل العقاري التي تستهدف تسجيل جميع العقارات في مدينة الرياض) ويكون وكيل الأمين لشؤون الأراضي مسئولاً مسئولية مباشرة عن جميع هذه الإدارات والأقسام ولا يشغل بغيرها من الأمور ويقدم تقاريره مباشرة إلى الأمين .

لقد فُوض الوكلاء الثلاثة والمدير العام في جانب كبير من سلطات الأمين كل في مجال تخصصه ونطاق إشرافه بما حدّد كثيراً من ضغوط التركيز الإداري ومركزية اتخاذ القرار واتساع نطاق التمكّن (مدى الإشراف) وإطلاق ملكات الابتكار والمبادأة وسرعة الحركة وانسياب العمل .

ووكالة شؤون الأراضي تمثل الانطلاقة الجديدة وواقعاً ، نحو المزيد من عدم التركيز الإداري أو اللامركزية الإدارية ، فقد خصص لها مبنى مستقل جمعت فيه كل الإدارات والأقسام التابعة لها وهو بعيد إلى حد ما عن مبنى الأمانة الرئيسي وأعطى وكيلها كثيراً من الاختصاصات ، فضلاً عن تخصيص الأمين أحد أيام الأسبوع يتواجد فيه بنفسه في مقر وكالة الأراضي ليقابل المراجعين وتنسيق العمل به ، وقد بدأ الناس يألفون التنظيم الجديد ويطمئنون إليه ، والاتجاه إلى دعمه وتطويره ليحقق أهدافه كاملة .

وصورة أخرى من صور عدم التركيز الإداري والاتجاه إلى اللامركزية بتخصيص مبنى كامل بعيداً أيضاً عن مقر الأمانة الرئيسي أعدا إعداداً كاملاً لإدارة الصيانة المستولة عن صيانة الطرق والكبارى والارصفة ، والانارة ، والصيانة العامة ، والمشاريع - التي تنسم طبيعتها بالحركة السريعة والتحرر من قيود الروتين ، وقد منح مديرها اختصاصات واسعة لتمكينه من اداء عمله على احسن وجه .

كذلك إدارة الزراعة المستولة عن تشجير شوارع المدينة وميادينها وعن حدائقها ومنتزهاتها ، فهي تقوم في مبنى مستقل وتمارس عملها في انطلاق وحرية في إطار السلطات الواسعة التي فوض فيها المدير لتسيير حركة العمل على ساحة المدينة المترامية الأطراف .

ويجري العمل حالياً في إعادة تنظيم قسم الحركة والصيانة في الأمانة واختيار مكان جديد له وتزويده بكل المعدات والأدوات وتقوية جهازه الفني وتعزيزه ومنح المسؤولين عنه سلطات واسعة ليقدم عمله كجهاز متخصص يؤدي خدمات هامة لجميع قطاعات الأمانة .

وفي عملية اتخاذ القرار يقترب التنظيم من اللامركزية فيما اختص به وكلاء الأمن والمدير العام والادارات المشار إليها من صلاحيات أصلية ومفوضة ، على أن الأمن يقي مسؤولاً عن التنسيق والتوجيه والمتابعة لضمان وحدة الإيقاع في حركة الإدارة وحسن سير العمل وانتظامه وعدم التناثر بين أساليب وطرق الأداء ، مع ترك العمليات الفرعية للمستويات التالية كل داخل نطاق اختصاصه وفي إطار الخط العام لنشاط الأمانة .

(ج) البلديات الفرعية :

من أجل النهوض بمختلف المرافق والخدمات البلدية وتنفيذ المشاريع المتعددة التي تضمنتها خطة التنمية والميزانيات المتتابعة ، تصدت الأمانة للمسؤولية ، ولا تزال ، في إنجاز ضخمة وحركة دائبة ، وتحاول الأخذ بمختلف الأساليب المتاحة لرفع مستوى الأداء وسرعة الانجاز وحسن القيام بالواجبات ، ومن بين هذه الأساليب تطبيقات اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية في صورة البلديات الفرعية بتوزيع الواجبات والمسؤوليات ذات الطابع المحلي جغرافياً على وحدات تتكون من مجموعها المساحة الكلية للوحدة الكبرى (الأمانة) وتختص كل وحدة من هذه الوحدات الفرعية بمستوى معين من الصلاحيات داخل حدودها وتعمل تحت الاشراف والتنسيق والتوجيه للوحدة الكبرى صاحبة الاختصاص الأصيل .

ولقد لجأت العواصم الكبرى ، بل وبعض المدن الكبيرة والمتوسطة في كثير من دول العالم ، إلى هذا الأسلوب من اللامركزية تخفيفاً من أعباء قيادات البلديات لتتفرغ لوضع السياسات والخطط والبرامج ومهام الاشراف والتوجيه ، والتنسيق والمتابعة ، مع ترك العمل اليومي في الشؤون والخدمات البلدية لوحدات صغرى تباشره كل منها ، في حدود نطاقها الجغرافي ، بما يضمن سرعة الأداء وكفايته وفعاليتها واحساس المواطنين به ورضاءهم عنه . والأمثلة على ذلك كثيرة وتأخذ مسميات الأحياء . المناطق . الأقسام .. الخ . ، وحتى سنة ١٣٩٧ هـ كانت مدينة الرياض تضم ست مناطق تابعة للبلدية في محاولة لتوزيع العمل أو التخفيف من التركيز الإداري ، لكنها تجمدت ولم تظهر فاعليتها لعديد من الأسباب : منها ضعف جهازها الوظيفي ، وضالة إمكاناتها ، وعدم وضوح الرؤية في

تحديد صلاحياتها ، حتى انتهى بها الوضع إلى الاعتماد كلية على أجهزة الأمانة المركزية .

ثم اتسعت المدينة أفقياً وتطورت بسرعة خارقة وبمعدلات مرتفعة للغاية ، عمرانياً وسكانياً وحضارياً وتضاعفت أعباء الأمانة وتعددت مشاريعها في مختلف المرافق والخدمات وانتشرت على الرقعة المساحية للمدينة كلها وارتفعت أرقام اعتماداتها وميزانيتها أضعافاً مضاعفة .

وكان على الأمانة أن تنظم حركتها في مواجهة هذه الأعباء . ومن بين ما اتجهت إليه تطبيقات اللامركزية الإقليمية داخل حدود مدينة الرياض . ففي عام ١٣٩٧ هـ وبناء على الموافقة السامية تقرر تقسيم مدينة الرياض إلى عشرة أقسام أطلق عليها (البلديات الفرعية) كل قسم منها يفرق كثيراً من بلديات الدرجة الثانية بالمملكة في المساحة وكثافة السكان وتعدد المسؤوليات وتنوع المشاكل .

ولقد قدمت الأمانة الدعم والإمكانات البشرية والمادية والتنظيمية لهذه الوحدات الجغرافية بقدر ما أتيج لها وأحاطتها بمزيد من العناية والتشجيع . هذه الفروع تمثل أمانة مدينة الرياض كل في منطقته من المدينة تيسيراً على المواطنين وتوفيراً لوقتهم الذي كانوا يقضونه في مراجعة الأمانة ، ومن ناحية أخرى إحكاماً للسيطرة على الخدمات والرقابة في جميع المجالات . وروعي في اختيار مقار هذه الوحدات أن يكون كل منها في مركز وسط من المنطقة التي تقوم البلدية الفرعية بخدمتها واختيرت مجموعة من القيادات السعودية الشابة المخلصة والثقافة والمتحمسة للعمل الوطني لرئاستها ، أثبتت جدارتها في إدارة تلك الفروع . ولا ندعي أن تلك البلديات أو الأمانة نفسها قد أدت واجبها على الوجه الأكمل ، أو أنها لا تخطيء فهذا وارد ، وربما كان النقص الواضح في العناصر البشرية يمثل في هذا الجانب الأكبر ولكننا نقول : إنها بداية ، وبداية طيبة ومن سار على الدرب وصل .

لكن حركة البناء والعمران التي تعج بها المدينة العاصمة والتي انطلقت على الأخص في أطرافها في توسع أفقي هائل ، أثقلت العبء على البلديات الفرعية التي تشرف على تلك المناطق فأجريت الدراسات الميدانية والتحليلية وعُرض الأمر على المقام السامي وصدرت الموافقة في ١٠ / ٢ / ١٤٠٠ هـ برقم ٢٩١٧ بإنشاء أربع بلديات فرعية جديدة كما تقرر إنشاء بلديتين أخريين في ضواحي المدينة تحت اشراف الأمانة .

وغني عن البيان أن هذه البلديات الفرعية - وإن كانت تطبيقاً من تطبيقات اللامركزية - أثبت نجاحها وظهرت الحاجة لارسائها بزيادة عدد هذه الوحدات - كما قدمنا - إلا أنها ليست وحدات مستقلة بل هي فروع لأمانة المدينة تعمل تحت اشرافها وتوجيهها ورقابتها . وتظل الأمانة هي صاحبة الشخصية الاعتبارية وذات الاستقلال المالي والإداري والمستولة أساساً عن جميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المدينة وتجميلها والحفاظة على السلامة العامة فيها .

على أن التجربة فرضت نفسها واسترعت انتباه المسؤولين وحازت ثقة المواطنين وانتقل تطبيقها إلى أمانة العاصمة المقدسة بمكة المكرمة وأمانة مدينة جدة ، ثم أمانة المدينة المنورة وبلدية الطائف وهي تطبق في بغداد وعمان وكثير من المدن الكبرى .

وفي مجال السياسات والخطط وتنسيق العمل بين أجهزة الأمانة المركزية والبلديات الفرعية وبين هذه البلديات بعضها البعض ، وبين الأجهزة البلدية عموماً والأجهزة الأخرى العاملة في مختلف أنشطة المدينة : تنعقد لجنة دائمة دورياً كل أسبوعين تحت رئاسة الأمين ، يحضرها وكلاؤه ومدير عام الشؤون المالية والإدارية وجميع رؤساء البلديات الفرعية ومن تتطلب الحاجة حضورهم من مسئولي الأمانة ، ومسئولي أجهزة المرافق والخدمات التي يتصل عملها أو نشاطها بشؤون المرافق والخدمات بالمدينة مثل المرور والكهرباء والمياه والمجاري ، والهاتف ، والدفاع المدني ، وتطرح في هذه الاجتماعات مختلف المسائل والمشاكل وتُتخذ في شأنها القرارات والتوجيهات التي تتم متابعتها مكتبياً وميدانياً عند الاقتضاء . وقد كان لاجتماعات هذه اللجنة آثارها الواضحة في تنسيق العمل وانضباط حركة النشاط في مختلف الفروع ، وتنقية قنوات الاتصال أولاً بأول وضبط وحدة الإيقاع وتصويب مسار تنفيذ القرارات والتعليمات ، مع تشجيع الاجتهاد في مجالات التنفيذ داخل الإطار العام ، كما كان من نتائج هذه الاجتماعات مزيد من التنسيق بين الأمانة وأجهزتها وفروعها والأجهزة المركزية وفروعها في خدمة المدينة مثل مصلحة المياه ، شركة الكهرباء ، الهاتف ، الإدارات الحكومية الأخرى ، لتحقيق الهدف المشترك للارتقاء بالرياض لما هي مؤهلة له كعاصمة للمملكة العربية السعودية .

وفيما يلي بيان للبلديات الفرعية الست عشرة : -

الديرة ، البطحاء ، الشميسي ، منفوحة ، الملز ، المربع ، عتيقة ، العليا والسليمانية ، النسيم ، المعذر وأم الحمام ، الروضة ، شمال الرياض ، جنوب الرياض ، العريجا ، عرقة ، الحائر .

وتستقبل هذه البلديات يومياً آلاف المراجعين من المواطنين ، بالإضافة إلى اتصالاتها وعلاقاتها بالأجهزة الأخرى التي تقوم على إدارة أو تنفيذ مرفق أو خدمة معينة بالمدينة وباقي المؤسسات والشركات العاملة ، وتمثل حركة العمل الميداني في التطبيق العملي والواقعي للمركزية في قطاع البلديات وما تستهدفه من الارتقاء بالمرافق والشؤون البلدية وتطوير الخدمات بالعاصمة وتحديثها ، والارتفاع بمستوى الأداء في مختلف المجالات وتقريب الخدمات البلدية إلى المواطنين .

ونشير إلى بعض المهام التي أسندت إلى البلدية الفرعية فيما يلي : -

١ - إعداد القرارات المساحية ومراقبة فسوح البناء :

كان المواطن في السابق يلقي عناءاً كبيراً في سبيل الحصول على فسح البناء نظراً لتركيز هذه العملية بالكامل في الأمانة والتي كانت تقصر إمكاناتها البشرية عن إنهاء تلك الفسوح في مدد معقولة . ولكن بعد انشاء البلديات الفرعية واستناد عملية اعداد القرارات المساحية اليها تم تحقيق نتيجتين في غاية الأهمية :

الأولى : توفير وقت المراجعين من المواطنين وتبسيط الاجراءات لهم .

الثانية : توفير الجهد والتخفيف من ازدحام وسط المدينة بتقريب الخدمة إلى المواطن .

وأصبح طالب الفسح يتقدم بأوراقه إلى البلدية الفرعية التي ينوي التعمير في نطاقها ليجد المساحين في انتظاره ليرافقوه في نفس اليوم أو اليوم التالي ويتسلم ، دون عناء ، القرار المساحي فتراجعه إدارة الرخص بالأمانة وفي فترة لا تتجاوز الأسبوع يتسلم الفسح موقعاً من جميع المختصين .

ثم تبدأ المهمة الأخرى للبلدية الفرعية وهي أن عليها من خلال ما لديها من المخططات وصور الفسوح التي تحتفظ بها أن تراقب عمليات البناء خطوة بخطوة للتأكد من الالتزام عملياً بشروط الفسح واتخاذ الاجراءات النظامية حيال أية مخالفة . وكلمة حق نذكرها أن المواطنين قد اطمأنوا للنظام والاجراءات ويلتزم بها نحو ٩٠ / منهم والباقيون على الطريق إن شاء الله .

٢ - إصدار شهادات إدخال المياه وتوصيل التيار الكهربائي وصرف القسط الأخير من صندوق التنمية العقاري :

وعلى طريق التعاون بين الجهات العاملة في خدمات المدينة على إرساء النظم والتعليمات والتزام الكافة باحترامها ، تم الاتفاق بين الأمانة وكل من مصلحة مياه ومجاري الرياض وشركة كهرباء الرياض على عدم توصيل أو تركيب عدادات الماء والكهرباء لأي مبنى جديد إلا بعد حصول صاحبه على شهادة من البلدية الفرعية المختصة تفيد أنه أقام البناء وفقاً للفسح المعطى له ولم يخالف بنوده ، وكذلك الشأن بالنسبة لصرف القسط الأخير من قرض صندوق التنمية العقاري ، وتقوم البلديات الفرعية بتطبيق هذه التعليمات ، وتجد تجاوباً وتعاوناً من الجهات المستولة في كل من شركة الكهرباء ومصلحة المياه وصندوق التنمية العقاري .

٣ - فسوحات الحفريات :

من المهام التي تتولاها البلديات الفرعية إصدار الفسوحات لأعمال الحفريات المختلفة التي تطلبها الشركات التي تسند إليها للتنسيق بينها ثم مراقبة التنفيذ ومدى الالتزام بشروط الفسح وإعادة الحال إلى ما كانت عليه عقب انتهاء العمل مباشرة .

٤ - إصدار الفسوحات والرخص الآتية من البلديات الفرعية مباشرة :

— ملاحق المباني ، التسوير ، الترميم ، البيارات .

٥ - مراقبة أعمال النظافة العامة :

وتتعاون البلديات الفرعية مع إدارة الأشغال العامة بالأمانة في مراقبة عمليات النظافة بأحياء المدينة سواء التي تتولاها شركة النظافة أو جهاز الأمانة ، وبكل بلدية فرعية قسم للمراقبة (الدوريات) مسئول عن هذه المهمة ، كما تتصل كل بلدية فرعية على المستوى الأفقي ، بمسئولي شركة النظافة في نطاقها وتنسيق العمل معهم وإبلاغهم بأي ملاحظة على سير العمل وانتظامه ومتابعة ذلك على الطبيعة في دورات المرور الميداني العادية والمشاركة .

٦ - الصيانة والسفلة المؤقتة :

تقوم البلديات الفرعية بالتعاون مع الأجهزة الفنية المختصة بالأمانة بأعمال الصيانة والسفلة وتؤدي دوراً هاماً سواء في تحديد مواقعها ومدى الحاجة إليها أو في التنفيذ ومتابعته .

٧ - الخدمات العامة وصحة البيئة :

تؤدي البلديات الفرعية دوراً رئيسياً في استصدار فسوح المحال العامة ، كما يوجد بكل بلدية قسم خاص بصحة البيئة يضم مجموعة من الشباب السعودي المؤهلين كمراقبين صحيين بالتعاون مع طبيب منتدب من الأمانة لمراقبة جميع المحال العامة وعلى الأخص محال الأغذية وتوقيع العقوبات على أي مخالف لشروط الصحة العامة والسلامة للمواطنين . كما خصصت في كل بلدية فرعية فرقة للقيام برش المبيدات يوميا حسب ظروف كل منطقة .

٨ - مواجهة الأمطار والسيول :

لمواجهة الأخطار التي قد تنجم عن الأمطار والسيول ، تعلن حالة الطوارئ في الأمانة وأجهزتها ، كما يربط كل رئيس بلدية فرعية وجميع عماله للتحرك السريع طبقاً لما تقتضيه الظروف ، كما توجد في كل بلدية معدات وآليات خاصة بها ، وتقوم في الأيام العادية بالمساعدة في شطف مياه المجاري بمنطقتها .

٩ - وضع مشروعات الميزانية وإعداد المشاريع :

يشارك رؤساء البلديات الفرعية في تقديم مقترحاتهم عند وضع الميزانية ، كما يسهمون ، بالرأي ، في إعداد المشاريع التي يريدونها لمناطقهم . وتناقش المقترحات والآراء في اجتماعات رؤساء البلديات للتنسيق بينها ووضع أولوياتها .

١٠ - المشاركة في إجراءات توزيع أراضي ذوى الدخل المحدود :

عندما صدر قرار مجلس الوزراء المؤرخ رقم ٤٣٧ في ١٣٩٨ / ٦ / ١ هـ بشروط منح أراضي ذوى الدخل المحدود بمدينة الرياض عكف المسئولون بالأمانة والبلديات الفرعية على إعداد الترتيبات اللازمة لتنفيذ أهداف الدولة وسياسة حكومتنا الرشيدة بتوزيع الأراضي على المواطنين ، حتى يمتلك كل مواطن بيتاً يأويه هو وعائلته ، وبفضل الله عز وجل وتأييد قيادة هذا البلد وعلى رأسها جلالة الملك المعظم وممولى عهده الأمين ، استطاعت الأمانة والبلديات الفرعية التابعة لها الحفاظ على الأراضي ومنع الاعتداءات عليها وأمكن توزيع ما يربو على (٧٠) ألف قطعة على ذوى الدخل المحدود والمنح . وكانت خطوة مدينة الرياض مشجعة لغيرها من المدن في سائر المملكة في التسابق لتحقيق أهداف ولاية الأمر ، وكان للبلديات الفرعية دورها الملموس في هذا العمل الذي أسعد آلاف المواطنين .

نحو مزيد من تطبيقات اللامركزية :

اتجهت الأمانة إلى تجربة إصدار رخص بناء الفلل وما في مستواها دون الرجوع إلى الأمانة ، وبدأت التجربة في بلديتين فرعيتين (العريجا والروضة) وقد اختيرت العريجا نظراً لتنفيذ مشروعات ضخمة للبناء لأصحاب منح أراضي ذوى الدخل المحدود وغيرهم ، واختيرت بلدية الروضة لتخدم كل مناطق الشمال ، أي أنها سوف تخدم ثلاث بلديات ، ومع تباشير النجاح سوف يجري التقييم الكامل للتجربة لتعميمها في مختلف البلديات عند توافر الأجهزة الفنية ، أما العمارات فسوف تبقى من اختصاص الادارة المركزية بالأمانة ، وعلى الأخص العمارات الكبرى لما يتطلبه استخراج فسوحات بنائها من اشتراك مهندسين متخصصين في مختلف الفروع لا يتوافرون حالياً في البلديات الفرعية ، فضلاً عن أن قياس حجم العمل لا يستلزم توزيع مثل هؤلاء المتخصصين بل يدعو إلى استبقائهم للفادة منهم على مستوى المدينة كلها .

ولي ختام الحديث عن البلديات الفرعية ودورها ، نؤكد أن هذا التطبيق لمبدأ اللامركزية قد حقق نجاحاً ملموساً ، فقد ارتبط الناس بهذه البلديات التي استطاعت أن تستقطب المواطنين بمناطقها وأن تحل كثيراً من مشاكلهم ، كما نابت عن الأمانة في أداء الخدمات البلدية والرقابة على المباني والانشاءات والحفريات والصحة العامة والنظافة وغير ذلك . ورغم قصر مدة هذه التجربة فقد أصبحت خير ضمان لسيطرة الأمانة على مدينة واسعة جداً كالرياض ، كما خففت العبء على المواطنين وحدثت من تدفق السيارات ، داخل المدينة لمراجعة الأمانة .

ولقد حذت الأجهزة الحكومية الأخرى العاملة في المدينة حذو الأمانة فأنشأت فروعاً لها وزعتها على ساحة المدينة ومن بين هذه الأجهزة مصلحة المياه والمجاري وشركة كهرباء الرياض ، كما أعلنت ادارة الجوازات عن انشاء مكاتب لها موزعة على أنحاء المدينة .

فاللامركزية إذن لم تعد بمثابة تجربة تطبق لكنها أصبحت ضرورة لازمة لحسن سير العمل وانتظامه وتقريب الخدمات وتيسيرها للمواطنين .

وتمثل أمانة مدينة الرياض نموذجاً واضحاً لما يجري في المملكة العربية السعودية التي عرفت وظيفتها في تنظيم مناطقها وإصلاحها وتجميلها والحفاظ على الصحة والراحة والسلامة العامة وخدمات المواطنين ، ووعت أدوارها في تنفيذ خطط التنمية ، فطورت من أساليب الادارة والتنظيم بها واستخدمت ما استطاعت من وسائل العلم الحديث والتقنيات واتجهت إلى البحث والدراسة حتى لا تتخلف عن ركب التقدم والحضارة ، واهتمت بالعنصر البشري الذي تسعى إليه الخطط والدراسة والذي يمثل العمود الفقري في حركة الادارة والتنمية الادارية ، وأعدت تنظيم هياكلها الوظيفية ، وتصدت دائماً لما هو أفضل .

وفي مدينة الرياض توجد صورتان من صور اللامركزية تعملان إلى جانب الأجهزة المركزية وفروعها : لا مركزية مرفقية ، كما في جامعة الامام محمد وجامعة الملك سعود ، ومرفق المياه والمجاري ، ومشروع الحي الدبلوماسي وقصر الحكم وغيرها ، اختصت الدولة كلا منها بمرفق معين وأضفت عليها الشخصية الاعتبارية وأعطتها استقلالاً في العمل وميزانية خاصة بها لتنهض بشئون مرفقها متحررة من كثير من قيود الروتين وإجراءاته .

ولا مركزية إقليمية تمثلها أمانة مدينة الرياض كواحدة من بلديات المملكة بشخصيتها الاعتبارية وميزانيتها الخاصة ، تمارس وظيفتها في الشؤون البلدية على رقعة من أرض الوطن هي حدود المدينة ونطاقها الجغرافي .

غير أن الأمانة انفردت بتجربة مميزة باتجاهها نحو مزيد من اللامركزية في عاصمة اتسعت أرجاؤها وتتسع بمعدلات عالية جدا فأقامت في المدينة وضواحيها ١٦ بلدية فرعية تباشر نشاطها على النحو السابق الإشارة إليه .

وتقوم لجنة البلديات الفرعية بعملية التنسيق والربط بين البلديات وفروع ومكاتب الجهات الأخرى ، وحل ما يثور من مشاكل وإزالة ما يعرض من معوقات ، وتحديد أوجه الدعم والمعاونة لهذه البلديات .

ولكن كان التطبيق العملي قد حقق نجاحا وإنجازا ملموسا في تنفيذ التنمية وخدمة المواطنين وتطوير أساليب الإدارة والتنظيم - مما رأت معه بعض البلديات الكبرى بالمملكة أن تأخذ بتجربة الرياض - ولكن كانت تجربة الكثير من العواصم العالمية والمدن الكبرى قد أكدت صدق النظرية وسعى هذه المدن لتأصيلها ونشرها ، فنحن نعتقد بأننا لا نزال في بداية الطريق الذي مهدته المملكة لأبنائها العاملين في كل مجال ليحافظوا على هذا النموذج المتميز من الانجاز ويضاعفوا من جهودهم ليحققوا آمال المواطنين ورفعة الوطن .



نظام البلدية في الجزائر « تجربة بلدية قسنطينة »

عبد العزيز فيلاي/على بولعراش

الاستعمار وأهدافه فقوت عليه الفرصة . وعلى الرغم من فشل الادارة الفرنسية في هذه المشاريع الادارية كلها ، والاختفاق في تطبيقها ، وجذب طاعة الشعب الجزائري وإرضاخها فإنها لم تأس من ذلك وكررت المحاولة وقامت بإنشاء نظام جديد ليكفل لها السيطرة التامة على السكان ومراقبتهم وعزلهم عن الثورة المسلحة فكونت الفرق الادارية المختصة (بلديات) والفرق الادارية الحضارية . وكان مرسوم قد صدر بهذا الشأن من الحكومة الفرنسية عام ١٩٥٩ م يخول لهذه الفرق سلطات كبيرة وصلاحيات واسعة للسكان بالترغيب حيناً والترهيب أحياناً أخرى ، وقد ظلت هذه الادارة وهذا الأسلوب الاداري سائداً في المدن الجزائرية حتى عشية الاستقلال عام ١٩٦٢ .

التنظيم البلدي غداة الاستقلال :

مرت المدن الجزائرية غداة الاستقلال بفترة فراغ اداري خطير نتيجة المغادرة الجماعية لموظفي البلديات واخذ الوثائق معهم وكان أغلبهم من الادارة المحلية التي تحمل محل الفرنسيين في تسيير إدارة البلدية ، ولهذا فقد عملت الدولة الفتية حينذاك على توفير موظفين بصورة سريعة ليضطلعوا بهذه المهمة . وقد مرت على البلديات ظروف صعبة نتيجة نقص الموارد وزيادة النفقات والانعدام الكلي للضرائب الجبائية الناتج عن الحرب التي دامت أكثر من سبع سنوات والتي أثرت على رأسمال الشعب الجزائري البشري وثورته الوطنية إذ أدت هذه العوامل كلها إلى عدم الاستقرار في موازنة البلديات في جميع أنحاء القطر الجزائري ، ولهذا فقد وجدت الدولة نفسها مدفوعة بصورة تدريجية لتحل محل البلديات في المجموعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولية وتحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات والدخل المتوسط للمواطنين والفلاحين على وجه الخصوص ، وعملت الدولة على تعيين مسيرين للبلديات بصورة سريعة لضمان سير الخدمات الادارية البلدية المسماة بالهيئات التنفيذية المؤقتة .

ولكن لم تطل هذه الهيئات لأنها ألغيت سنة ١٩٦٣ وعُوضت بأخرى أكثر تنظيماً . كما حدث تغيير في عدد البلديات الذي أصبح ٦٣٢ من مجموع ١٥٠٠ بلدية في عهد الاستعمار ووضع قانون بلدي يتمشى مع

عرفت الجزائر منذ العقد الرابع من القرن الماضي و (منها مدينة قسنطينة) أنواعاً مختلفة من التنظيمات الادارية المحلية التي وضعها الاستعمار الفرنسي في القرى والمدن لخدمة مصالحه وترسيخ نفوذه . ففي عام ١٨٤٤ وبعد أربعة عشر سنة من الحرب والدمار والتخريب والمقاومة على أشدها في غرب وشرق البلاد أحدثت فرنسا في المناطق التي تم إخضاعها نوعاً من التنظيم الاداري يتولى إدارته ضباط الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعوان يسمون (القياد) وكانت مهمة هذه الادارة والمكاتب الاشراف على السكان وإحصائهم وتسجيلهم حتى يتمكنوا من مراقبتهم وجمع الضرائب وإرغامهم على إنتاج المواد الضرورية لتكوين الجيش الفرنسي مقابل بعض الخدمات البسيطة .

وفي سنة ١٨٨٤ أي بعد أربعين سنة من تكريس الاحتلال اعتبرت السلطات الفرنسية بالجزائر أن المقاومة قد انتهت وتم إخمادها وبذلك أصبحت الجزائر ملكاً لفرنسا وأن نفوذها آمن على أغلب الأراضي الجزائرية ، ولهذا رأت بأن تسمح للأهالي (الجزائريين) بالتجمع في بعض القرى والمدن تحت المراقبة المدنية بدلا من المراقبة العسكرية .

وأصبحت هذه القرى والمدن بعد ذلك معروفة باسم البلديات المحلية التي أصبح يترأسها موظف مدني او عسكري ويساعده مجلس بلدي مكون من رؤساء الجماعات .

وظلت الادارة المحلية في عهد الاستعمار على هذا النوال حتى سنة ١٩٣٧ حيث عدلت السلطات الفرنسية التنظيم البلدي لصالح الأقلية الأوربية المتواجدة بالمدن الجزائرية .

وفي سنة ١٩٤٥ وتحت ضغط الأهالي والحركة الوطنية الجزائرية اضطرت الادارة الفرنسية أن تحدث مراكز بلدية تتمتع بالاستقلال المالي .

وفي سنة ١٩٥٦ وفي خضم معارك الحرب التحريرية المباركة اضطرت الادارة الاستعمارية في المدن الجزائرية أن تحدث تغييراً جذرياً في التنظيم الاداري البلدي وجعلته مماثل نظام المدن الفرنسية ، وهي سياسة المهدف منها التقرب إلى المواطنين الجزائريين وخدمة مصالحهم ، حتى تتمكن من عرقلة الثورة وتوقيف زحفها . لكن الشعب الجزائري تعلم أساليب

التقاليد الجزائرية ومع النهج السياسي الايديولوجي الذي سطرته ميثاق الثورة الجزائرية .

القانون البلدي الجديد

مر القانون البلدي الجارى به العمل حاليا بمراحل متعددة وادخال بعض التعديلات عليه بين الحين والآخر حسب الظروف المستجدة ووفقا لما تتطلبه احتياجات البلدية تمشيا مع التطور السريع الذى تشهده الجزائر في مختلف مجالات التنمية .

ففي اوائل يولييه سنة ١٩٦٥ أعد المكتب السياسي للحزب مشروعا للادارة البلدية وهو بمثابة تنظيم جديد للبلدية .

ومن الأولويات التي تضمنها بيان ١٩ يناير ١٩٦٥ (التاريخي) إقامة وتدعيم بناء الدولة . وقد اثير موضوع إصلاح أجهزة البلدية لأنها تشكل جهاز القاعدة في الأمة .

وفي عام ١٩٦٦ الذى كان بحق عام البلدية إذ شهد نشاطا كبيرا كان يدور أساساً حول المشروع الذي سبق إعداده . وتركز هذا النشاط الذى تولاه الحزب آنذاك حول إيضاح ما تضمنه هذا المشروع . وفي اكتوبر ١٩٦٦ وافق مجلس الثورة على ميثاق البلدية ، أما القانون البلدي فقد وافقت الحكومة عليه في ٣٠ / ١٢ / ١٩٦٦ كما صادق عليه مجلس الثورة في ٤ يناير ١٩٦٧ ثم صدر أخيرا بالأمر المؤرخ ١٨ / ١ / ١٩٦٧ .

نظرة عامة على نظام البلدية في الجزائر

يمثل القانون البلدي الجديد مزيجاً من النظام اليوغسلافي والفرنسي ، والحقيقة أن هذا النظام يتميز بخصائص مستقلة إلا في بعض النواحي فإنه يتشابه مع النظامين السابقين ، ويتمثل وجه التشابه مع النظام اليوغسلافي في أن المادة الأولى من القانون البلدي الجزائري تُعرّف البلدية بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وهو نفس التعريف المتعلق بالبلدية في يوغسلافيا ... ولعل وحدة هذا التعريف راجعة إلى إن البلدين ينتهجان الأسلوب الاشتراكي بالاضافة إلى أن النظام السياسي يقوم على وحدوية الحزب .

مع ذلك فالنظام الجزائري يختلف كلية عن النظام اليوغسلافي ويستقل عنه بخصائصه ومميزاته الأساسية فهو لم يأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة كما لم يأخذ بالاستقلال التام للبلدية ، ولهذا نجده يقترب من النظام الفرنسي البلدي في وسائل الرقابة على البلدية والمتجلى في نظام الوصاية الادارية.

اللامركزية الادارية أو الاقليمية

باعتبار ان المُشرّع الجزائري في ادارة الجماعات المحلية أخذ بالأسلوب اللامركزي كان من الواجب في عرضنا هذا ان نتطرق للنظام اللامركزي بإيجاز :

الدولة الحديثة يندر أن تأخذ بفكرة وحدة الاقليم إداريا او ما يعرف بأسلوب النظام المركزي وهي إذ تأخذ بأسلوب اللامركزية فإن ذلك يقتضي تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات متدرجة وفي قمة هذا التدرج توجد الولاية وعلى رأسها الوالى ، وتقسم الولاية إلى دوائر والدوائر إلى بلديات ، وهذا هو الأسلوب الذي اعتمدته المشرع الجزائري وهو يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات الادارية المستقلة إقليميا .

ولعل أهم الأسباب التي جعلت المشرع الجزائري يأخذ بأسلوب النظام اللامركزي (طبعا إلى جانب الأسلوب المركزي) هو اتساع الدولة وتعدد الحياة الاجتماعية ، إضافة إلى إقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي بين جميع الأقاليم ، وكذلك توزيع أساليب النشاط الاداري بقدر تنوع الحاجات المهنية وإشراك المواطنين في إدارة شئونهم المهنية وهي بذلك تكون أقرب إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد العامة .

أجهزة البلدية

قبل البدء في استعراض اجهزة البلدية تجب الإشارة إلى ان البلدية هي أول وحدة لا مركزية في الأمة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية ، والمجلس الشعبي البلدي هو الهيئة التي تعبر عن ارادتها لذلك لا يؤثر حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الشخصية المقررة لها .

وفي بلديات هذا القطر نجد جهازين يسيرون دائما على مقتضى ديمقراطية الحكم الجماعي والانتخاب لتحقيق الكفاءة والفعالية في جميع الميادين . وهما :-

- ١) المجلس الشعبي البلدي : وهو مجلس مداولة منتخب .
- ٢) الهيئة التنفيذية البلدية : وهي جهاز تنفيذي مكون من اعضاء ينتخبهم المجلس الشعبي البلدي من بين اعضائه .

أولا : المجلس الشعبي البلدى :

تشكيل المجلس : (النظام الانتخابي)

يُنتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة ٥ سنوات (وقد كانت هذه المدة قبل التعديل ٤ سنوات) بحيث يتم انتخاب النواب من ضمن قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب ويكون عدد المرشحين مساويا لضعف المقاعد المطلوب شغلها ويكون الانتخاب عاما ومباشرا وسريعا ولا تجوز العضوية في عدة مجالس شعبية مُنتخبة .

وقد فرض المُشرع الجزائري شروطا يجب توافرها في الناخب تضمنها الميثاق البلدي وقانون الانتخاب . وعلى سبيل المثال نجد ان المجلس الشعبي البلدى لمدينة قسنطينة يتكون من ٥٧ نائبا .

تسيير المجلس الشعبي البلدى :

الدورات : يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوبا في دورة عادية مرة واحدة كل ٣ أشهر بدعوة من رئيسه .

ويجتمع في دورة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك إما بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من الوالى وبطلب من ثلث أعضائه .

— ويرأس الأعمال رئيس المجلس الشعبي أو من ينوبه عند غيابه .
— وتتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة . وفي حالة تساوي الأصوات يُرجع صوت الرئيس .
— جلسات المجلس علنية أو سرية إذا طلب الرئيس أو أغلبية الأعضاء ذلك .

اللجان : يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من أعضائه لجانا استشارية دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية وأهم ما يميزها أنها تستطيع ان تدعو للمشاركة في أعمالها بصورة استثنائية الموظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة اختصاص البلدية والذين يمكن استشارتهم نظراً لا اختصاصهم لأن العمل عن طريق اللجان يعنى المشاركة في المسؤولية .

كما يجوز الاستعانة بسكان البلدية الذين باستطاعتهم المساهمة بالمعلومات المفيدة نظراً لتجربتهم ولهمتهم أو لأى اعتبار آخر .

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

١ — اختصاصات إدارية :

— مباشرة إدارة أملاك البلدية
— إبرام العقود الخاصة بالصفقات والمناقصات المتعلقة بالبلدية .
— توفير الحماية المدنية واتخاذ كل التدابير لمواجهة الأخطار والكوارث والعمل على حماية الأشخاص والمحافظة على أموالهم وتأمين نظام المقابر والمآتم.
— إنشاء المرافق العامة .

٢ — اختصاصات مالية :

— إقرار ميزانية البلدية .
— الموارد المالية للبلدية .
— قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية .

٣ — اختصاصات اقتصادية : (تختلف عن فرنسا)

— مُنحت للبلدية اختصاصات عديدة تتعلق بالتنمية الاجتماعية المحلية في حدود مواردها وإمكاناتها المادية والبشرية وتحدد وفقاً للمخطط الوطني . وللبلدية دور بالغ الأهمية في التنمية الاقتصادية تتمثل في التجهيز والانعاش الاقتصادي سواء منه الصناعي أو الزراعي . وقد خول لها القانون خلق وحدات اقتصادية إنتاجية وذلك لتحقيق المخططات المتعلقة بالتنمية وتمتع هذه المقاولات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

وهذه الاختصاصات تميزها عن نظام البلدية في فرنسا .
— له ان ينشئ أو يعاون التعاونيات الانتاجية والاستهلاكية .

— يجوز ان ينشئ مقاولات او يساهم في انشاء مؤسسات ذات النفع العام وذلك في القطاع الصناعي او الحرفي .

— وفي قطاع التوزيع والنقل : للبلدية أن تدير مثل هذه المرافق على إقليمها ولها أن تشارك في كل مقولة من هذا النوع .

— وفيما يتعلق بتسويق الانتاج : للبلدية وسائل متعددة لتقييم وتشجيع الأسواق ، أو إنشاء تعاونيات استهلاكية أو إنشاء مقاولات ينام بها تسويق الانتاج .. وغيرها .

— وفي قطاع الاسكان للبلدية ان تضع مبادئ الخطة الأساسية وتشجع البناء الذاتي ومنح قطع الأراضي للخواص او التعاونيات وبناء مساكن المعلمين ، والمساهمة في الخطة الوطنية للاسكان عن طريق مؤسساتها .. الخ

وجملة القول ، أنه ضمن اختصاصات المجلس السابقة لا بأس ان نذكر ان لبلدية قسنطينة وحدات اقتصادية ومرافق عامة يبلغ مجموعها تسعة ونمى جميع الجوانب المختلفة * .

٤ — في القطاع الثقافي :

البلدية تشارك وجوباً في المرافق العامة الوطنية مثل إنشاء وصيانة المباني المدرسية للتعليم الأساسي ومساكن المعلمين والمراكز الثقافية وإدارة واستغلال دور السينما وإقامة الحفلات والنشاطات الثقافية كالمعارض والمكتبات والمسرحيات والمحاضرات ومراكز محو الأمية والندوات العلمية والفكرية ومعاهد الموسيقى والمكتبات العامة وإصدار المجلات ، والأسابيع الثقافية والاقتصادية والحفلات الثقافية والسياحية الترفيهية وتبادل الزيارات والرياضة ومراكز الراحة والمخيمات .

٥ — أما القطاع الرياضي :

للبلدية دور كبير في انشاء وتوسيع المرافق الرياضية المختلفة وتشجيع الجمعيات والفرق الرياضية وكل النشاطات الرياضية .

٦ — وأما القطاع السياحي :

فإن البلدية تنشئ مقاولات ذات الصالح المحلي واستغلال المؤسسات ذات الطابع السياحي وتشجيع هذا القطاع .
والواقع أن البلدية في مباشرتها لهذه الأنشطة المتعددة تلجأ إلى الطرق التالية :

- أ — وسيلة الاستغلال او الادارة المباشرة .
- ب — وسيلة المؤسسات العامة .
- ج — الالتزام (التزام المرافق العامة) .
- د — المقولة البلدية .

وجدير بالذكر أن المجلس الشعبي البلدي لمدينة قسنطينة مثلاً يضم في مجموعته ١٤ لجنة تقوم بالنشاطات السابقة وهي مقسمة كالتالي :

- المؤسسة البلدية للتفصيل والخياطة .
- المكتب البلدي للدراسات العمرانية والمعمارية .
- مؤسسة وجبة المسافر .
- وكالة البلدية للنقل .

- (*) — المؤسسة البلدية للبناءات الحديدية .
- المؤسسة البلدية لصناعة وتسويق مواد العقاقير .
- المؤسسة البلدية لصناعة وتصليح هياكل السيارات .
- المؤسسة البلدية للطرق والشبكات المختلفة .
- المؤسسة البلدية للأشغال .

١) لجنة الشؤون العمومية والتعريب (وتدير الشؤون العمومية ومصلحة الحج والانتخابات والخدمة الوطنية والتحقيقات والمقابر وتعريب الوثائق الادارية والموظفين) .

٢) لجنة الحالة المدنية (الحالة المدنية والفروع البلدية)

٣) لجنة الشؤون الاجتماعية والسكن (المساعدات الاجتماعية ، دور الحضانة توزيع السكن ، وإيواء المنكوبين) .

٤) لجنة النظافة والتطهير (نظافة المدينة — الكنس وجمع القمامة محاربة الأمراض المعدية — مراقبة المواد الغذائية — مراقبة المقاهي والمطاعم والفنادق والأسواق) .

٥) لجنة الشؤون المالية (الميزانية — الموارد — المصاريف — الصفقات) .

٦) الادارة العامة (الاحتياطات العقارية — المستخدمين — المنازعات — الحماية المدنية ... الخ .

٧) لجنة النقل والمرور (وكالة النقل الحضري وشبكة المرور داخل المدينة)

٨) لجنة المؤسسات الاقتصادية والمقاولات البلدية الفلاحية والثورة الزراعية)

٩) لجنة التجارة : (تنظيم التجارة ومراقبة الأسعار — الرخص التجارية — التوازن في ميدان التجارة وجميع أنواعها) .

١٠) لجنة السياحة والتكوين المهني .

١١) لجنة الثقافة والمدارس والسينما .

١٢) لجنة الشبيبة والرياضة .

١٣) لجنة الصيانة (كهرباء — ماء — تجارة — ترميم وإصلاح المدارس والبنيات و المساحات الخضراء) .

١٤) لجنة الدراسات والانجازات (مقالة تهيئة عمرانية — مكتب دراسات — تصليح الطرقات بناء .. الخ) .

ثانياً : الهيئة التنفيذية .

التعيين : ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً ونواب الرئيس . وذلك وفقاً لعدد سكان البلدية . وتجتمع الهيئة كلما تطلبت شؤون البلدية ذلك بدعوة من الرئيس .

اختصاصاتها : تسهر على تطبيق مداولات المجلس . وتعتبر الهيئة العليا بين اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وأعضاء الهيئة التنفيذية (نواب الرئيس) ويتولى كل منهم رئاسة لجنة من اللجان التي ينشئها المجلس حسب اهمية كل بلدية .

وفي بلدية قسنطينة كما أسلفنا توجد عدة لجان ، وكل لجنة يرأسها نائب من نواب الرئيس الـ ١٤ . وكل رئيس لجنة يتعامل مع مدير اداري يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرارات اللجنة التنفيذية إلى جانب ممارسة الاختصاصات الادارية المخولة بموجب القوانين الجاري العمل بها .

الجهاز الاداري

وعلى ذكر الجهاز الاداري نتوقف معه لنذكر بأن بلدية قسنطينة تُشغل ما يزيد عن ٣٤٠٠ عامل وموظف عدا عمال وموظفي المؤسسات

والمقاولات البلدية لأنها مستقلة وذات شخصية معنوية وهم ايضاً مقسمون إلى إدارات (كوادر) إدارية ومهندسين وتقنيين وعمال فنيين ومختصين وغيرهم من إدارات متوسطة وموظفين عاديين وعمال .

وعلى رأس هذا الجهاز الاداري كاتب عام يساعده مديرون ذوو مستوى وتجربة عالية وهم يعددون لجان المجلس الشعبي البلدي . ويعاون كل مدير رؤساء مصالح ومكاتب وأقسام وفروع بلدية متعددة حسب أهمية كل مديرية وحسب المهام الموكولة لها . وإذا ما عرفنا أن عدد سكان مدينة قسنطينة يفوق نصف مليون نسمة فإن هذا العدد من الموظفين والعمال أصبح إلى حد ما دون الطموحات والآمال التي نصبو إليها خاصة وأن الموارد المالية للبلدية محدودة وإن أجور العمال والموظفين تدفع من ميزانيتها . وهذا ما جعل المجلس الشعبي البلدي ينتهج سياسة توظيفية تتمثل في قبول ذوي الاختصاصات فقط .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

اختصاصاته : له اختصاصين باعتباره ممثلاً للبلدية وباعتباره ممثلاً للدولة :

أولاً : باعتباره ممثلاً للبلدية :

في هذا المجال يباشر الاختصاصات التنفيذية المعروفة ، فهو على سبيل المثال :

— يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والادارية وفقاً للقوانين والأنظمة .

— يقدم باسم البلدية وحسابها جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال .

— إدارة موارد البلدية والاشراف على المحاسبة .

— إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهبات والوصايات والصفقات .

— إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة باشغال البلدية والاشراف على حسن تنفيذها .

— رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية وحسابها .

— الاعتناء والمحافظة على المخطوطات وإدارة المكتبات ومتاحف البلدية .

— وبجانب الاختصاصات التقليدية فهو يباشر اختصاصات جديدة مستحدثة (غير موجودة في النظام الفرنسي) :—

— فهو يباشر ويدير المرافق العامة الاقتصادية والمقاولات البلدية والمؤسسات التي عهد بها للبلدية . ولرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعلقة بالشرطة ولهذا الغرض فهو يشرف على الشرطة البلدية بمعونة شرطة الدولة إن لزم الأمر . ولتحقيق النظام العام فهو مكلف بالمحافظة على الآداب العامة وسلامة الأشخاص والأموال ، وتنظيم الأماكن العامة وحفظها ، والسهر على نظافة الأبنية وهدم وإصلاح الآيلة للسقوط ، وتوفير النظافة والاضاءة وإزالة العقبات خاصة الطرقات العمومية والساحات والشوارع ، ومكافحة الأمراض الناجمة عن الأوساخ والأمراض المعدية وغيرها من الاختصاصات .

ثانياً : باعتباره ممثلاً للدولة :

يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة وفقاً للشروط المحددة في القوانين ويكون بهذه الصفة مكلفاً تحت سلطة الوالي :

— بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة في دائرة البلدية .

— يشارك في مراجعة القوائم الانتخابية .

— التصديق على التوقيعات والامضاءات .

— يعتبر نوابه ضباطا للحالة المدنية فله أن يباشر عقود الزواج ويدير

كل مايتصل بالحالة المدنية .

— ويعتبر ايضا من ضباط البوليس القضائي فله حق معاقبة مرتكبي

المخالفات وتسليمهم للقضاء .

الوصاية الادارية أو (الرقابة)

تُمارس سلطة الوصاية من طرف الوالي على اعمال البلدية وفقا لما تضمنه القانون البلدي بغية الحد من التجاوزات التي قد تحدث او لمنع البلديات (خاصة الجديدة) من اتخاذ قرارات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية او المحلية على السواء .

وتُمارس هذه الرقابة أو الوصاية بطريقتين :

(١) رقابة على المجلس الشعبي البلدي .

(٢) رقابة على المقررات التي تصدر عن المجلس بعد المداولة .

أولاً : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مجموعه أو على أعضائه وهذه الرقابة تبرز في صور نستعرض اهمها :

— يجوز إيقاف المجلس عن العمل وذلك في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا بموجب قرار (مُسَبَّب) من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي .

— يجوز حله بموجب مرسوم .

— يجوز إقالة العضو بقرار من الوالي إذا حدث بعد انتخابه إن وجدت حالة من الحالات التي لا يجوز معها أن يكون عضوا بالمجلس .

— كما يجوز عزله اذا تخلف عن حضور ٣ اجتماعات متتالية .

ثانياً : الرقابة الوصائية على اعمال المجلس :—

أبرز صور هذه الرقابة هي :

أ (التصديق : كقاعدة عامة تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد عشرين يوما من ايداعها دار الولاية ولكن هذه القرارات لا تنفذ إلا بعد التصديق عليها من السلطة الوصائية المختصة وقد عدتها (المادة ١٠٧) وهذه المداولات تعتبر مصدقا عليها اذا انقضت مدة ٣٠ يوماً من تاريخ ايداعها إذ تعتبر مصدقا عليها ضمناً .

وإذا رفض الوالي التصديق جاز طلب التصديق من وزير الداخلية . والقرارات التي تقضى مصادقة الوزير تصبح كذلك نافذة بحكم القانون إذا لم يصدر قرار التصديق خلال ٣ اشهر من تاريخ ايداعها دار الولاية .

ب (السحب : يجوز للوالي أن يسحب قراره بالتصديق في حالات نص عليها القانون البلدي وهي تتعلق بسحب اذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا اسفر هذا الاستغلال عن عجز من شأنه أن يعرض مالية البلدية للخطر .

ج (الالغاء : كقاعدة عامة للوالي حق الغاء قرارات مداولات البلدية إذا كانت غير مشروعة ، والقرارات الغير مشروعة نوعان :

— قد تكون باطلة بحكم القانون كتناول موضوع خارج عن اختصاص المجلس ، وقد تكون قابلة للإبطال كالقرارات التي اشترك فيها أعضاء من المجلس الشعبي أو كانت لهم مصلحة فيها سواء باسمهم أو باعتبارهم وكلاء القضية المطروحة .

د (الحلول : وتعد أشد الرقابة الوصائية ومؤدى ذلك أن تحل سلطة الوصاية محل الهيئة اللامركزية في اداء العمل الذي رفضت القيام به .

الطعن في قرارات السلطة الوصائية

رغبة في تمكين الهيئات البلدية من الدفاع عن نفسها ازاء تصرفات سلطة الوصاية التي تخرج على القانون او تعتدى على استقلالها منحها حق الطعن في هذه القرارات عن طريق وسيلتين :

١ (الوسيلة الادارية : وهي التظلم الرئاسي أمام رئيس الوالي أى وزير الداخلية إذا تعنت الوالي أو رفض التصديق .

٢ (الوسيلة القضائية : وتكون بدعوى تجاوز السلطة امام المجلس إلا على (الغرفة الادارية) وذلك بطلب الغاء قرارات الوصاية لمخالفتها للقانون .

بعض تجارب بلدية قسنطينة

في الميدان الادارى :

إيماننا من المجلس الشعبي البلدي لمدينة قسنطينة بأن الادارة يجب أن تكون في خدمة المواطن لذلك بادرت إلى تقريبها له حتى تقضي على مشاكل كثيرة منها عدم تجميع العمل في مكان واحد وكذلك القضاء على بعض الظواهر البيروقراطية وتوفير الوقت للمواطن . وبهذا الصدد أقامت فروعاً بلدية مصغرة في كل حي سكني ، وقد بلغ مجموع هذه الفروع لحد الآن احد عشر فرعاً بلدياً و ٣ فروع طور الانجاز ، ويعمل بها اكثر من ١٦٠ موظفاً وموظفة وهي تقوم بالخدمات الادارية التي يحتاجها المواطن يومياً مثل :

— شهادات الحالة المدنية بجميع أنواعها .

— شهادة الإقامة .

— شهادات تمنح للعجزة والمسنين لاستيفاء منحهم .

— بطاقة التعريف الوطنية .

— جواز السفر .

— المصادقة على التوقيعات والصور طبق الأصل .

— إجراء الأبحاث والتحقيقات الاجتماعية .

— توزيع البريد في المناطق الريفية ومراقبة البناء الفوضوى والتصديري

إلى جانب اهتمام رئيس الفرع البلدي بمشاكل حيه . والاتصال بالمصالح المعنية لحل المشاكل التي تدخل في اختصاصها .

والملاحظة المستتجة التي شجعت البلدية على الأخذ بهذا الأسلوب

هي النتائج الإيجابية التي حققتها والتي تركت صدى كبيرا داخل أوساط المواطنين كالتخفيف من الضغط على البلدية الأم وتقليل الازدحام بوسط المدينة إضافة إلى ما وفرته للمواطن ذاته من وقت وراحة .

في الميدان الثقافي :

ومن السنة الحميدة التي انتهجتها بلدية قسنطينة والتي تتميز بها عن سواها من بلديات القطر الجزائري هي اقامتها سنويا لنصف شهر ثقافي علاوة على احتضانها للمهرجان الوطني والدولي زيادة على النشاطات الثقافية المختلفة التي تشهدها طوال السنة وخاصة بمناسبة حلول رمضان المبارك .

نصف الشهر الثقافي :

لقد كان في السابق أسبوعا ثقافيا فقط ، ولكن منذ ٣ سنوات وباعتبار أن مدينة قسنطينة هي العاصمة الثقافية ومقر رائد النهضة الجزائرية الامام الشيخ عبد الحميد بن باديس فقد رأت أن تمد هذا الأسبوع إلى نصف شهر تشارك فيه كل الهيئات الثقافية والفرق الفنية المحلية وغير المحلية . وللدلالة على أهمية هذه التظاهرة هو مشاركة مايزيد عن ٣٠ بلدية من مختلف أنحاء القطر الجزائري بمختلف مظاهر الثقافة إلى جانب مشاركة فرق فنية من بعض مدن الجمهورية التونسية الشقيقة . وتأمل في المستقبل أن تمتد المشاركة إلى أكبر عدد من البلديات وكذلك توسيع التبادل الثقافي مع الدول الشقيقة الأخرى .

ملتقى التبادل الثقافي ما بين البلديات :

إيمانا من بلدية قسنطينة بأن الثقافة ليست حكرا على فئة أو جهة معينة وجعلها ثقافة عامة ، وإيمانا منها بضرورة تعريف الفرد الجزائري بأنواع الثقافة والفنون الشعبية والفكورية لختلاف أرجاء القطر الجزائري ، بادرت إلى إقامة واحتضان ملتقى وطني لبلديات القطر من أجل التبادل الثقافي . وعقد هذا الملتقى في بداية عام ١٩٨١ ، وضم حوالي ١١ بلدية . وكانت نتائجه إيجابية وجيدة ، مما شجع على احتضان الملتقى الثاني في ابريل ١٩٨٣ وضم حوالي ١٢ بلدية .

المهرجان الدولي للمألوف :

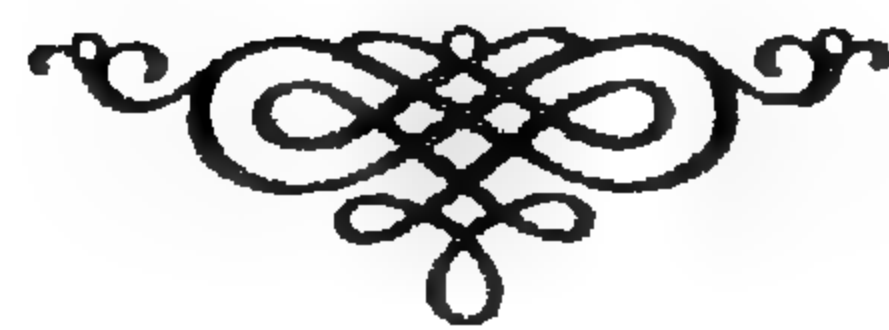
منذ سنة ١٩٨١ وهي تحتضن كل سنة مهرجانا دوليا للموسيقى الأندلسية المعروفة بإسم المألوف .

وقد تمت إقامة مهرجانين شاركت فيه إلى جانب الفرق الجزائرية فرق من ليبيا الشقيقة وكذلك من سوريا وتونس ، وهي تستعد هذا العام لاحتضان المهرجان الثالث الذي سيكون بعد رمضان المعظم وان الاجراءات والاستعدادات المادية قائمة من الآن لاعطائها الصورة المشرفة بهدف الحفاظ على التراث العريق وحمايته من الزوال او التشويه .

التعريب :

إن الجزائر ما فتئت تعمل جاهدة للقضاء على كل مخلفات الاستعمار البغيض ومن ذلك استعادة اللغة العربية لمكانتها الطبيعية التي كانت تنبؤها ما قبل سنة ١٩٣٠ .

وقد قطعت الجزائر في ذلك اشواطا كبيرة في جميع المجالات ما عدا في المجال الاداري ، إذ صادفتها صعوبات في إحلال اللغة العربية مكان اللغة الأجنبية . ومن هذه الصعوبات على سبيل المثال لا على سبيل الحصر انعدام الموظفين الذين يتحدثون اللغة العربية غداة الاستقلال وانعدام الاطارات الادارية المتكونة ايضا باللغة العربية وغير ذلك من الأسباب التي جعلت الجزائر في ذلك غير قادرة على تعريب الجهاز الاداري وباعتبار أن البلدية هي الخلية الأولى في الجهاز الاداري بالجزائر فإن بلدية قسنطينة كانت رائدة في مجال التعريب فهي البلدية الوحيدة على مستوى القطر الجزائري التي وقفت موقفا شجاعا ، إذ لم تكتف بالتعريب التدريجي الذي كان سائدا ومازال سائدا إلى الآن في بعض القطاعات فأخذت موقفا حازما وعربت بادىء ذى بدء الحاله المدنية تعريبا كليا وهذا ابتداء من سنة ١٩٧٦ إلى يومنا هذا وانطلقت في هذه العملية بكل نجاح رغم الصعوبات والعراقيل التي وضعت امام اعضاء المجلس الشعبي البلدي آنذاك ، وقد ساعد اعضاء المجلس في نجاحهم في هذه التجربة الحفلات التطوعية التي قام بها طلبة جامعة قسنطينة والأساتذة والمثقفون ، وكانت مشاركتهم هذه نتيجة أن القضية تتعلق بالسيادة الوطنية قبل كل شيء إذ لا يعقل أن نتحرر سياسيا واقتصاديا و نبقى مستعمرين إداريا ولغويا . ويُسجل لبلدية قسنطينة أنها لازالت رائدة في مجال التعريب بصورة عامة ، وتعريب الموظفين وإعطاءهم دروساً في اللغة العربية بصورة خاصة .



أساليب الادارة والتنظيم في أمانة مدينة بغداد

محسن محمد حسن

من ذلك يتضح أن للبلديات دور مهم وبارز في مجال تقديم الخدمات البلدية العامة لسكان المدن وهي تعمل على تحقيقه بكل الوسائل المتاحة لها وهو ما يسمى بالأهداف . وإن النشاطات التي تمارسها هذه السلطات يوميا من اجل تحقيق هذه الأهداف هي الواجبات ، وقد أكسبت هذه الممارسات اليومية الأجهزة الخبرات والمعارف في تنفيذ هذه المهام المكلف بها بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات المركزية الصادرة بهذا الخصوص من الجهات العليا بالدولة .

وإن هذه الخبرات والمعارف أخذت تزداد يوما بعد يوم وذلك بحكم تنفيذها للمشاريع الخدمية وكذلك الاستفادة من خبرات الشركات العالمية المنفذة للمشاريع في الوطن العربي ، كما كان لمنظمة المدن العربية دورا بارزا في تبادل الخبرات بين الأقطار العربية لغرض النهوض بالمدينة العربية .

إن التطور الذي تشهده بغداد اليوم وبقية مدن العراق في عهد ثورة (١٧ — ٣٠) تموز المجيدة وقيادتها السياسية الحكيمة وعلى رأسها الرئيس القائد صدام حسين حيث يجري هذا البناء وفق تخطيط علمي سليم مبنى على اسس وحسابات دقيقة حيث أصبحت واضحة للعيان فالذي شاهد بغداد قبل عامين أو أكثر ويشاهدها اليوم يلاحظ الفرق بين الصورتين . وقد كان للشعار الذي رفعته هذه الأمانة وهو « من أجل بغداد أجمل وأنظف » وكذلك الشعار الثاني وهو « من أجل تقديم أفضل الخدمات للمواطنين » وغيرها من الشعارات الأخرى التي تحولت إلى برامج حيث أصبحت اجهزة أمانة العاصمة والدوائر المرتبطة بها في حالة استنفار كامل لانجاز هذه المهام والواجبات المكلف بها .

وإن في حلول نهاية عام ١٩٨٥ وبداية عام ١٩٨٦ وبعد أن يتم إنجاز المشاريع المباشر بها حاليا في هذه المدينة التاريخية العظيمة سوف تكون لبغداد صور أخرى غير صورتها الحالية وهي أكثر اشراقا في تاريخ العراق الحديث والأمة العربية المجيدة كما أن بقية مدن العراق سوف تكون هي الأخرى مشرقة في ظل إنجاز الكثير من المشاريع المهمة والحيوية فيها والتي تساهم في عملية التطور والبناء الحضاري للعراق وتقديم أفضل الخدمات وبشكل كفؤ للمواطنين .

إن التطور الذي نشهده في السنوات الأخيرة في الوطن العربي بصورة عامة والأقطار العربية المنتجة والمصدرة للبترول بصورة خاصة أصبح ملموساً حين أدخلت إلى الوطن العربي التكنولوجيا العصرية الحديثة المتطورة وذلك للنهوض بهذه الأقطار والقضاء على سمة التخلف السائد في هذه المنطقة من العالم والتي لا زالت آثاره قائمة في وقتنا الحاضر في أغلب الأقطار العربية .

إن اول سمات هذا التطور الذي ترك بصماته وآثاره واضحة للعيان هو تطور المدينة العربية لكي تواكب التطور الحاصل في الوطن العربي والعالم ، وإن تعدد الخدمات البلدية المقدمة لها وتنوعها ساهم مساهمة كبيرة في دفع عجلة التطور لهذه المدينة .

لقد أصبحت الصلة وثيقة بين ماضي الأمة المجيد وحاضرها الزاهر ومستقبلها المشرق والمتطلع نحو الغد الأفضل والذي يعبر عن طموحات وتطلعات أبناء الوطن العربي نحو المستقبل الأكثر إشراقا وتفاؤلا .

إن الذي يمارس هذا الدور في كل قطر عربي ضمن دوائر الدولة جهات عديدة وهي تساهم جميعها في صنع عملية النهوض والتطور ، ولكن هناك دور رئيسي و متميز تضطلع بتنفيذه اجهزة البلدية في تقديم افضل الخدمات للمواطنين ، وقد وضعت على عاتق هذه السلطات مهام وواجبات عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر تخطيط المدينة وإعداد وتحديث التصميم الأساسي لها ، وتعيين استخدامات الأرض لمختلف الأغراض ضمن حدود المدينة ، وتحديد مساحتها واصدار الأنظمة والتعليمات التي تنظم شئونها من ناحية الخدمات البلدية وتنظيم العلاقة بين المواطنين وهذه السلطات ، وكذلك بين دوائر الدولة الأخرى وهذه البلديات . ومن الواجبات الرئيسية المكلف بها هذه المنظمات (البلديات) هو رفع النفائات من داخل المدينة وإرسالها إلى الأماكن المخصصة لها . كما تقوم بمنح الاجازات البنائية وإنشاء الحدائق والمتنزهات وتنظيم الساحات ونصب اشارات المرور الضوئية فيها وتعبيد الطرق والأرصفة وصيانتها ، ونصب جسور عبور المشاة وبناء العمارات السكنية والتجارية والاسواق وإنشاء العمارات لوقوف السيارات ... الخ .

نبذة موجزة عن أمانة العاصمة :

تعتبر أمانة العاصمة إحدى دوائر الدولة الخدمية والتي أنيطت بها أعمال كثيرة تجلت في تقديم أفضل الخدمات البلدية للمواطنين من سكان بغداد . ويعود تاريخ تأسيس هذه المنظمة إلى زمن الدولة العثمانية في عهد الوالي العثماني « مدحت باشا » عام ١٢٨٥ هـ الموافق ١٨٦٨ م حيث تم تعيين السيد إبراهيم الدفترى أول رئيس بلدية في بغداد وذلك في عام ١٨٧٧ م وقد صدر قانون البلديات عينت بموجبه الحكومة العثمانية واجبات البلديات وتشكيلاتها والمجلس البلدي الذي يتألف منها . واستنادا لقانون البلديات قُسمت بلدية بغداد إلى ثلاثة أقسام كما يلي :

القسم الأول : ويشمل الرصافة وهو الجانب الشرقي من المدينة .
القسم الثاني : ويشمل منطقة باب الشيخ ويقع أيضا في الجانب الشرقي من المدينة .
القسم الثالث : أما القسم الأخير فيشمل منطقة الكرخ في الجانب الغربي من بغداد .

وقد تم تعيين رئيسا للبلدية وكذلك لكل قسم من هذه الأقسام الثلاثة . ولكن في عام ١٩٠٧ أعيد توحيد هذه الأقسام الثلاثة حيث جعلت بموجب هذا الدمج بلدية واحدة لبغداد .

وقد تعاقب بعد هذه الحقبة الزمنية على رئاسة البلدية في بغداد عدة اشخاص وهي سنوات ما قبل الحرب العالمية الأولى وبعدها شهدت المدينة وفي هذه الحقبة الزمنية بالذات تغيرات مادية كثيرة .

وفي عام ١٩٣١م صدر قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ حيث نص هذا القانون على تسمية بلدية بغداد (بأمانة العاصمة) وتسمية رئيسها (بأمين العاصمة) وإلغاء قانون البلديات العثماني مع جميع الأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه . إن أمانة العاصمة في تلك الفترة كانت ترتبط بوزارة الداخلية حتى قيام ثورة الرابع عشر من تموز الخالدة من عام ١٩٥٨ إذ صدر قانون السلطة التنفيذية رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ الذي نص على تشكيل وزارة البلديات ثم صدر بعد ذلك نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٠ الذي اعتبر أمانة العاصمة إحدى المؤسسات التابعة لوزارة البلديات وبذلك تم فك ارتباط أمانة العاصمة عن وزارة الداخلية والحقها بوزارة البلديات . وقد ساعد هذا الارتباط على قيام أمانة العاصمة بتنفيذ الواجبات والمهام المكلف بها بشكل كفؤ في تقديم الخدمات البلدية لسكان بغداد والعمل على تحقيق أهدافها حسب الامكانيات المتوفرة لديها في ذلك الوقت .

وقد استمر هذا الارتباط حتى بعد قيام الثورة في عام ١٩٦٨ . ولكن ومع بداية عام ١٩٧٠ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٢٦٤ والمؤرخ في ١١/٣/١٩٧٠ والذي تضمن إلحاق أمانة العاصمة برئاسة ديوان الجمهورية وفك ارتباطها من وزارة البلديات وتحويل السيد أمين العاصمة للصلاحيات الممنوحة للوزير بموجب أحكام قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ المعدل ، ولقد حقق هذا الارتباط قفزة نوعية في الخدمات التي تضطلع بها أمانة العاصمة إذ أن الدعم الغير محدود لكافة أجهزة أمانة العاصمة جعلها تنجز كافة الأعمال والواجبات المكلفة بها

بشكل كفؤ ومتميز ، وفعلًا تم إنجاز العديد من المشاريع التي تهدف إلى تطوير واقع الخدمات البلدية المقدمة للمواطنين في بغداد كما ونوعاً .

وقد سعت أمانة العاصمة جاهدة في القضاء على التخلف الذي كانت تعاني منه بغداد خلال الأعوام الماضية . وقد صدر مؤخرا قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٩٤٠ والمؤرخ في ٢٣/٧/١٩٧٩ بفك ارتباط أمانة العاصمة من رئاسة ديوان الجمهورية وارتباطها مباشرة بمجلس الوزراء .

أولا : المهام التي تضطلع بها أمانة العاصمة « بغداد » :

أمانة العاصمة واحدة من دوائر الدولة الخدمية التي تقوم بتقديم الخدمات البلدية لسكان بغداد ، وهي كغيرها من بلديات العراق تقوم بتقديم مثل هذه الخدمات في بقية محافظات القطر والأقضية والنواحي ، إلا أن حجم الخدمات ونوعها التي تقدم في بغداد من قبل أمانة العاصمة تختلف عن بقية مدن العراق وذلك بسبب كونها عاصمة العراق العظيم ويسكنها أكثر من أربعة ملايين نسمة . وقد أصبحت بعد ثورة (١٧ - ٣٠) تموز المجيدة من عام ١٩٦٨ مقرا لعقد الكثير من المؤتمرات الدولية والعربية والندوات العلمية . كما يفد إلى العراق عدد كبير من السواح لغرض الاطلاع على تاريخها المجيد وحاضرها الزاهر وذلك بعد إنجاز الكثير من المشاريع العمرانية التي تعكس الوجه الحضاري لبغداد وذلك للحاق بركب الانسانية الصاعد والمتجدد والقضاء على التخلف الذي كان يعاني منه بلدنا منذ عشرات السنين في ظل الانتداب الأجنبي للعراق .

ولقد حدث تغير كبير في نوعية الخدمات المقدمة لسكان بغداد من قبل هذه الأمانة حيث تم تنفيذ العديد من المشاريع المهمة والتي بلغت تكاليفها ملايين الدنانير وقد أنجز الكثير منها والقسم الآخر لايزال في دور الانجاز أو إعداد التصاميم لغرض المباشرة بالتنفيذ . وإن أمانة العاصمة وأجهزتها الفنية المتخصصة تقوم بتنفيذ المهام والواجبات التالية في العاصمة وذلك لتحقيق الأهداف المرسومة لها :

(١) رفع النفايات من المدينة وطرق معالجتها :

من الواجبات المهمة والرئيسية التي تقوم بتنفيذها أمانة العاصمة يوميا وبصورة مستمرة وبأحدث الآليات والطرق التكنولوجية الحديثة وبواسطة دوائرها المتخصصة في هذا المجال هو تنظيف الشوارع والساحات والأرصعة ورفع النفايات من داخل المدينة والأوساخ وكذلك المواد القذرة والملوثة والمقلقة لراحة المواطنين عن طريق مديريات وحدات الأمانة المتواجدة في مختلف القطاعات .

وتقسم مدينة بغداد حاليا حسب التصميم الأساسي رقم ١٥٦ لسنة ١٩٧٢ المعدل إلى عشرة قطاعات ادارية وضمن حدود العاصمة ، ويتكون كل قطاع من عدد كبير من الأحياء السكنية ، وقد ساعد هذا التقسيم الادارة العليا في هذه الأمانة بأن تجعل في كل قطاع وحدة إدارية متخصصة تقوم بتنفيذ الأعمال البلدية ، وتمتع هذه المديريات بالصلاحيات الادارية والمالية والفنية لتنفيذ المهام المكلف بها وتسمى هذه الدوائر « مديرية وحدة » ثم يضاف إلى هذه العبارة اسم القطاع فمثلا قطاع الأعظمية فإن الدائرة التي تقوم بتنفيذ الأعمال البلدية فيه تسمى بمديرية « وحدة

الأعظمية » وهكذا بالنسبة لبقية مديريات وحدات الأمانة . وفيما يلي أسماء القطاعات الواقعة في جانب الكرخ :

- أ — قطاع مركز الكرخ .
- ب — قطاع الكاظمية .
- ج — قطاع المنصور .
- د — قطاع الدورة .

أما القطاعات الواقعة في جانب الرصافة شرقي بغداد فهي :

- أ — قطاع الأعظمية .
- ب — قطاع مركز الرصافة .
- ج — قطاع الكرادة .
- د — قطاع بغداد الجديدة .
- هـ — قطاع مدينة صدام .
- و — قطاع قضاء المدائن (١) .

وبذلك يكون عدد مديريات وحدات الأمانة عشرة مديريات ترتبط بمعاونة شئون الوحدات حيث تقوم هذه الدوائر بتنفيذ الأعمال البلدية ضمن حدود تلك القطاعات وفق التصميم الأساسي . ونتيجة لحركة العمران الواسعة التي شهدتها قطرنا العراقي بشكل عام ومدينة بغداد بشكل خاص ، مما أدى إلى توسع في الرفعة الجغرافية وزيادة مساحة حدود مديريات وحدات الأمانة ودفع الإدارة العليا في أمانة العاصمة إلى اتخاذ قرار باستحداث خمسة مديريات جديدة ، وذلك لغرض استمرار الأمانة بتقديم خدماتها البلدية بشكل كفؤ . والمديريات الجديدة المستحدثة تقع ضمن القطاعات السابقة وهي :

- أ — مديرية وحدة الزعفرانية تقع ضمن قطاع الكرادة .
- ب — مديرية وحدة الشعب. تقع ضمن قطاع الأعظمية .
- ج — مديرية وحدة حي الرسالة تقع ضمن قطاع الدورة .
- د — مديرية الشعلة تقع ضمن قطاع الكاظمية .
- هـ — مديرية وحدة فلسطين تقع ضمن قطاعي مدينة صدام وبغداد الجديدة .
- و — مديرية وحدة الرشيد تقع في جانب الكرخ .

وبذلك يبلغ عدد مديريات وحدات أمانة العاصمة التابعة إلى معاونة شئون الوحدات خمسة عشر مديرية^(٢) . وأهم الواجبات التي تقوم بتنفيذها هذه المديريات بشكل مستمر ومنتظم هي :

- رفع النفايات من الشوارع والساحات والأرصفت والأحياء السكنية والتجارية من المدينة باحدث الطرق العصرية ، ومعالجة هذه النفايات عن طريق تصنيعها وتحويلها إلى أسمدة عضوية نافعة تستخدم لأغراض الزراعة إذ يوجد لدى الأمانة معمل خاص بذلك ، وإرسال النفايات إلى الأماكن المخصصة لها حيث يتم دفن الحفر بهذه النفايات ثم توضع فوقها طبقة سميكة من التراب

وبعدها يمكن استخدام هذه الأرض لمختلف الأغراض . وقد حولت أمانة العاصمة كثير من هذه الأراضي إلى متنزهات وحدائق .

- منح الاجازات البنائية للمواطنين وكذلك لدوائر الدولة .
- رفع التجاوزات على الشوارع والأرصفت والساحات العامة والطرق وعدم السماح لاستغلالها لأغراض خاصة لأنها وجدت من أجل النفع العام .

- صيانة الشوارع والأرصفت والطرق العامة والمحافظة عليها .
- زراعة الحدائق والمتنزهات والمحافظة عليها ومكافحة الحشرات الضارة فيها والاكثار من الأشجار والنباتات .
- المحافظة على مباني أمانة العاصمة مثل الأسواق المركزية والشعبية والمساح والمطاعم والمرافق العامة الأخرى .

- استحصال رسوم أمانة العاصمة والضرائب المفروضة بموجب القوانين والأنظمة على المواطنين ومتابعة جبايتها .
- صيانة مجاري مياه الأمطار والمياه المشتركة والمحافظة عليها وذلك عن طريق فرق الصيانة التابعة لهذه المديريات .
- تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بتنفيذ أعمال وواجبات أمانة العاصمة لغرض تحقيق أهداف هذه المنظمة .
- إظهار معالم الزينة في المناسبات الوطنية والقومية والدينية ووضع الاعلام في الساحات والشوارع الأخرى .

- التنسيق مع دوائر الأمانة الأخرى بخصوص الخدمات البلدية من قبل تلك المديريات للمواطنين وضمن حدود كل مديرية وكذلك التنسيق مع دوائر الدولة الأخرى بهذا الخصوص .

٢) مد المجاري لمياه الأمطار والمياه الثقيلة :

من الواجبات الأخرى التي تضطلع بتنفيذها الأمانة مد المجاري لمياه الأمطار والمياه الثقيلة والمشاركة ضمن حدود الأمانة في بغداد . والجهة المسؤولة عن ذلك هي (المديرية العامة لمصلحة مجاري بغداد) حيث تتوفر لدى هذه المصلحة الكادر الفني والإداري والمالي المقدر على تنفيذ مثل هذه المشاريع الحيوية المهمة . وقد أخذت خبرة العاملين في هذه المديرية تزداد بمرور الزمن وذلك نتيجة لتنفيذ العديد من المشاريع من قبل بعض الشركات العالمية المتخصصة ، حيث أكسبت العاملين الخبرة والمهارة . ويجري حالياً تنفيذ العديد من المشاريع في بغداد وهي ثلاثة أنواع :

- مجاري مياه الأمطار .
- مجاري المياه المشتركة .
- مجاري المياه الثقيلة .

(١) أصبح هذا القطاع والمديرية الواقعة فيه تابعان إلى وزارة الحكم المحلي لكونه خارج حدود أمانة العاصمة حسب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩٦١) والمؤرخ

١٩٨١/٧/١٨ .

(٢) أنظر الهامش السابق .

ويجري تنفيذ قسم من هذه المشاريع من قبل أجهزة المصلحة وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر للمشروع والقسم الثاني على الشركات والمقاولين وهذا يدعى بالتنفيذ مقاول ، أما الطريقة الثالثة فهو إحالة بعض فقرات من المشروع على مقاولين ثانويين بينما الفقرات الرئيسية تقوم بتنفيذها هذه المديرية وهو الذي يطلق عليه بالتنفيذ أمانة للمشروع .

وفيما يلي بعض المشاريع المباشر بتنفيذها من قبل مصلحة المجارى :

- مجاري مياه الأمطار — المرحلة الأولى (تحسين وتوسيع محطات الضخ الحالية) .
- مشروع مجاري أطراف مدينة بغداد .
- إنشاء مجاري مياه الأمطار في الكرخ والرصافة والمجاري الموازية للشطيط وطريق الفلوجة .
- تبطين المجرى الرئيسي للمياه القذرة في جانب الرصافة بالمواد الواقية من التآكل .
- إكمال المجرى الرئيسي من طريق الوحدة إلى محطة الضخ .
- مد مجارى رئيسية في جانب الكرخ .
- انشاء مراكز التصفية في مختلف قطاعات بغداد .
- انشاء محطة الضخ مع خط الدفع إلى محطة التصفية في الكرخ .

وقد أنجزت هذه المصلحة العديد من المشاريع خلال الأعوام الماضية ، كما توجد لدى هذه المصلحة مشاريع في دور الاعلان والأخرى في دور التصميم وتهدف كلها لتطوير الخدمات البلدية في بغداد .

٣) تعبيد الطرق والأرصفة :

كان اهتمام أمانة العاصمة بمشاريع تعبيد الطرق الحديثة ضمن حدودها اهتماما كبيرا وواسعا ، حيث اخذ المسؤولون يشعرون بأهمية هذه المشاريع ، وفعلا باشرت الأجهزة المختصة في هذه المنظمة وهي (معاونة شئون الطرق) بتنفيذ هذه المهمة وذلك بفتح الطرق الجديدة وتعبيدها ، وكذلك إعادة تعبيد الطرق القديمة وتطويرها ، وتبليط الأرصفة والساحات العامة بما يتلائم مع النهضة العمرانية الجديدة وفق خطة سنوية تلزم بها كافة الجهات المعنية وتقوم بتنفيذها . كما أن هناك دائرة متخصصة في موضوع متابعة مشاريع الأمانة حيث يتم عن طريقها رفع التقارير الشهرية والفصلية والسنوية إلى الادارة العليا بالأمانة تبين فيها نسب الانجاز لكل مشروع وكذلك المخطط والفعلي وأسباب الانحراف الذي يحصل في كل مشروع لغرض معالجته وتسمى هذه الدائرة (بمديرية التخطيط والمتابعة) وترتبط بالسيد أمين العاصمة مباشرة وذلك لأهمية الدور الذي تقوم به . ويجري حاليا تنفيذ كافة مشاريع الأمانة بثلاثة طرق هي :

- أ — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ المباشر .
- ب — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ أمانة .
- ج — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ مقاول .

وفيما يلي بعض المشاريع المباشر بتنفيذها من قبل معاونة شئون الطرق :

- شارع المرور السريع على السدة الشرقية — المرحلة الأولى ، والثانية ، والثالثة

- إنشاء جسرين على طريق المطار الدولي في جانب الكرخ .
- إنشاء تقاطع في ساحة الطيران بجانب الرصافة .
- إنشاء ثلاثة جسور للسيارات على شارع فلسطين بجانب الرصافة .
- تحويل التقاطعات والساحات ونصب إشارات المرور فيها .
- إنشاء خمسة أنفاق لعبور السابلة في مختلف قطاعات العاصمة .
- إنشاء شارع القادسية للمرور السريع في جانب الكوخ .
- إنشاء شارع الربيع في جانب الكرخ من بغداد .

ويوجد لدى الأمانة العديد من معامل الاسفلت الحديثة حيث يتم تجهيز دوائر الأمانة بهذه المادة من الاسفلت ، كما يوجد لدى أمانة العاصمة جهاز متخصص بنقل المواد الأولية وكذلك نقلها بعد التنفيذ ويملك هذا الجهاز آلات حديثة ومتطورة جدا تساهم جميعها في تعجيل تنفيذ مشاريع أمانة العاصمة الخدمية في بغداد .

٤) ائصال وتجهيز الماء الصافي (ماء الشرب) والماء الخام :

من الخدمات التي تقدم للمواطنين ودوائر الدولة واية جهة اخرى إئصال الماء الصافي (ماء الشرب) الصالح للاستخدام البشري وكذلك الماء الخام (الخابط) الذي يستعمل لري وسقي المزروعات والحدائق والمتنزهات والمشاتل في بغداد . والجهة المسؤولة عن تنفيذ هذا الواجب وتنفيذ المشاريع الخاصة بذلك هي (المديرية العامة لمصلحة إئصال الماء لمنطقة بغداد) والتي يعود تاريخ تأسيسها إلى عام ١٩٢٤ م . وقد شمل هذه المصلحة جزء من التطور العام الحاصل بالقطر في السنوات الأخيرة ، إذ أصبح لدى هذه المصلحة جهاز فني وإداري ومالي وقانوني متطور لادارة هذه المنظمة والمشاريع التابعة لها وفق أساليب الادارة العلمية الحديثة .

وقد بلغت تكاليف المشاريع المنفذة من قبل هذه المصلحة ملايين الدنانير ، وقد أنجز العديد من تلك المشاريع ، والقسم الآخر لا يزال في دور الانجاز أو إعداد التصميم . وتهدف المصلحة من وراء تنفيذ هذه المشاريع إلى سد احتياجات سكان بغداد من الماء الصافي وماء الخام حتي عام ٢٠٠٠ م آخذين بنظر الاعتبار الزيادة السكانية المتوقعة للأعوام القادمة وضمن حدود بغداد الكبرى الواردة في التصميم الانمائي الشامل لهذه المدينة العظيمة .

وفيما يلي أهم المشاريع المنفذة من قبل هذه المصلحة في مدينة بغداد :

- أ — مشروع تصفية ماء جانب الكرخ ويتكون هذا المشروع من خمسة خزانات كبيرة لغرض سد حاجة سكان بغداد مستقبلا من الماء الصافي وحتى عام ٢٠٠٠ م ومن المتوقع إنجاز هذا المشروع وبشكل كامل في عام ١٩٨٦ م .
- ب — مشروع ماء الكرامة : يقع هذا المشروع في جانب الكرخ في منطقة العطيفية وهو من المشاريع الحديثة الانجاز .
- ج — إنشاء أربعة خزانات ارضية في جانب الرصافة وخزانين في منطقة قضاء المدائن .

د — مشروع ماء الدورة : يقع هذا المشروع في جانب الكرخ في منطقة الدورة وذلك لغرض تلبية احتياجات المواطنين في بغداد من الماء الصافي الصالح للشرب والاستخدام البشري ومن المتوقع إنجازه خلال العام الحالي .

هـ — إنشاء خزان أرضي في مشروع ٧ نيسان لغرض زيادة قدرة المخزون المائي الصالح للشرب لهذا المشروع ومن المتوقع إنجاز المشروع في نهاية العام الحالي .

كما يوجد لدى هذه المصلحة معمل خاص لتصليح مقاييس الماء ومختبر عصري متطور يقوم بعملية فحص الماء قبل الاستخدام لغرض التأكد من صلاحية ماء الشرب ومطابقته للمواصفات العالمية . وقد بلغ عدد الفحوصات الكيميائية لماء النهر ١٦٤٨ فحص ، وعدد الفحوصات الكيميائية ١٩٤٦ فحص للماء الصالح للشرب ، أما عدد الفحوصات البكتريولوجية لماء النهر ٩٦ فحص والماء الصالح للشرب ١٦٤ فحص خلال شهر مارس ١٩٨٢ وذلك بهدف توفير الماء النقي والصالح للشرب ذي المواصفات الدولية ^(١) .

ولقد ازداد معدل استهلاك الفرد بالعاصمة من الماء الصافي خلال الأعوام الأخيرة فبينما كان معدل استهلاك الفرد خلال عام ١٩٤٧ في بغداد (١٨) جالون من الماء الصافي غير أن هذا الرقم قد تضاعف حتى وصل في نهاية عام ١٩٨١ إلى (٦٤) جالون يوميا ، لذلك فإن المشاريع التي تقوم المصلحة بتنفيذها حاليا تهدف إلى توفير الماء الصالح للشرب حتى عام ٢٠٠٠ م ^(٢) .

٥) إنشاء المتنزهات والحدائق العامة :

كان اهتمام أمانة العاصمة في توسيع الرقعة الجغرافية للحدائق والمتنزهات والمشاتل اهتماما كبيرا حيث أخذت الرقعة الخضراء تتسع سنة بعد أخرى وذلك بموجب التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد إذ أصبحت المناطق الخضراء تشغل وتحتل مساحة كبيرة من المساحة الكلية للعاصمة ، وقد كانت الرقعة الجغرافية الخضراء صغيرة جدا ومحدودة ولكن بعد تنفيذ الكثير من المشاريع العمرانية والاقتصادية والترفيهية في بغداد توسعت المساحة الخضراء للمتنزهات والحدائق العامة والمشاتل وتضاعف عدد مشاتل أمانة العاصمة خلال الأعوام الماضية والتي تقوم بإنتاج أنواع النباتات والأشجار المختلفة لكي توزع على الحدائق والمتنزهات العامة في مختلف فصول السنة . كما تباع هذه الأشجار والنباتات إلى المواطنين بأسعار رمزية لغرض تشجيعهم على زراعة حدائق دورهم ، كما تقام معارض للزهور وتختلف فصول العام حيث يتم إعداد هذه المعارض بشكل خاص وتدعو أمانة العاصمة من خلال أجهزة الاعلام المواطنين لزيارة هذه المعارض وشراء النباتات والأشجار التي يحتاجونها .

وفيما يلي اسماء بعض المتنزهات في بغداد :

- متنزه الزوراء في جانب الكرخ وهو متنزه كبير .
- متنزه اليوموك ويقع ايضا في جانب الكرخ .

- متنزه الداودي ويقع في جانب الكرخ .
- متنزه قناة الجيش في جانب الرصافة .
- متنزهات وحدائق المطار الدولي في جانب الكرخ .
- متنزه الحبيبية خلف قناة الجيش في جانب الرصافة .
- متنزه بستان النخيل في صدر القناة .
- متنزه بستان العبدلي في الكاظمية .
- متنزه حي العامل في البياع جانب الكرخ .
- متنزه كورنيش الأعظمية في الرصافة .
- متنزه كورنيش الكاظمية .
- حدائق ومتنزهات شارع ابي نواس .
- متنزه الحرية في جانب الكرخ .
- متنزه الوحدة في منطقة الكرادة الشرقية .
- متنزهات وحدائق قضاء المدائن .

كما عملت هذه الأمانة على إحاطة مدينة بغداد بالحزام الأخضر الواقي لكي يخفف درجة الحرارة في موسم الصيف ويقلل من تأثير العواصف التي تهب على المدينة من الصحراء الغربية في مختلف فصول العام وقد أضفى هذا الحزام جمالا على مدينة بغداد وأدى إلى توسيع الرقعة الجغرافية الخضراء .

وتستخدم (معاونة المتنزهات والتشجير) أحدث الوسائل العلمية المتطورة في تكثير الأشجار والنباتات والمحافظة عليها حيث يوجد جهاز متخصص في مكافحة الحشرات الضارة كما تعمل هذه الدائرة حملات عمل لمكافحة الحشرات الضارة لحدائق دور المواطنين مجانا خلال مختلف فصول العام .

وبقرار من مجلس قيادة الثورة تم التركيز خلال الأعوام الأخيرة على تكثير زراعة النخيل والزيتون في كافة أنحاء القطر والمحافظة عليها والزام المواطنين أو شاغلي الدور التي تزيد مساحة حدائق دورهم على (١٠٠ م^٢) بزراعة فسيلة نخيل أو شجرة زيتون واحدة أو أكثر في تلك الحدائق .

وقد أحالت أمانة العاصمة هذا القرار إلى واقع فعلي ملموس فعند منتصف عام ١٩٧٩ ولغاية نهاية عام ١٩٨١ تم غرس أكثر من (١٩٥) ألف فسيلة نخيل في الحدائق والمتنزهات والمشاتل في مختلف قطاعات بغداد ، كما تم غرس (١٢٠) ألف شجرة زيتون مستورد من خارج القطر و (١٥٠) ألف شجرة زيتون منتجة في مشاتل أمانة العاصمة .

كما أن صدور قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٥٨١ والمؤرخ في ٥/٥/١٩٨١ يجعل عائلية البساتين في بغداد ضمن حدود أمانة العاصمة إلى هذه الأمانة وتعويض أصحابها تعويضا عادلا ومجزيا وذلك لغرض المحافظة على البساتين وزيادة عدد الأشجار الموجودة فيها وتجنب استخدامها لأغراض أخرى غير الغرض الذي أنشئت من أجله .

(١) الكراس الإحصائي الصادر عن مديرية مصلحة اسالة الماء لمنطقة بغداد — مارس ١٩٨٢ م .

(٢) « ماء بغداد » عدد (١١) تموز ١٩٨١ م .

حيث تم نصب الكثير من التماثيل خلال الأعوام الأخيرة وتمثل هذه النصب والتماثيل الشعراء والعلماء والأدباء ، كما أن هناك نصب يمثل الخليفة العباسي أبو جعفر المنصور مؤسس مدينة بغداد ، كما تم إنشاء الكثير من النافورات في الساحات والحدائق والشوارع العامة لغرض تلطيف الجو وزيادة جمال وبهجة المدينة .

وفيما يلي أسماء بعض هذه التماثيل :

- تمثال الخليفة العباسي ابو جعفر المنصور مؤسس مدينة بغداد .
- تمثال للعالم العربي عباس بن فرناس حيث تم نصبه على طريق مطار بغداد الدولي .
- تمثال للشاعر عبد الغني معروف الرصافي .
- تمثال للفارس العربي في الساحة المقابلة لمعرض بغداد الدولي .
- نصب تذكاري لمسلة حمورابي .
- تمثال لنصب الحضارة .
- تمثال لنصب الحرية .
- تمثال للعالم العربي الخليل بن احمد الفراهيدي .
- تمثال للعالم يعقوب بن اسحاق الكندي .

وقد شهدت بغداد مؤخراً إنجازاً كبيراً ورائعاً وهو إنجاز نصب الجندي المجهول والذي يعد مفخرة من مفاخر إنجازات أمانة العاصمة الحديثة ويقع هذا النصب في جانب الكرخ قرب متنزة الزوراء في بغداد .

كما يجري حالياً تشييد نصب الشهيد في بغداد وذلك لتخليد ذكرى شهدائنا الأبرار الذين دافعوا عن تراب الوطن عبر تاريخه الطويل .

(٧) المباني والانشاءات :

من المهام الأخرى التي تضطلع بها أمانة العاصمة إنشاء المباني والانشاءات لمختلف الأغراض حيث توجد جهة متخصصة يطلق عليها (معاونة شئون الانشاءات) التي لديها الخبرة في تنفيذ هذه المشاريع المهمة . وأهم الواجبات المكلفة بها هي :

- إنشاء العمارات السكنية الحديثة والتجارية .
- إنشاء الأسواق المركزية العصرية الحديثة والأسواق الشعبية .
- إنشاء الكازينوهات والمطاعم والمساح العامة .
- إنشاء دور لذوي الدخل المحدود (الأرامل) .
- إنشاء العمارات الخاصة بوقوف السيارات .
- إنشاء المرافق الصحية العامة .
- إنشاء محلات خاصة لبئع الأسماك .
- إنشاء جسور لعبور المشاة في الشوارع والساحات .
- احياء ذكرى الأسواق القديمة في بغداد وذلك من خلال إنشاء اسواق تسمى باسمائها القديمة وفق الطراز العربي القديم ووفق اسس الهندسة المعمارية الحديثة .
- إنشاء المباني الخاصة بدوائر أمانة العاصمة مثل مديريات وحدات الأمانة والأقسام البلدية .

لقد أصبحت هذه المتنزهات والحدائق العامة مُتنفساً للمواطنين يقضون فيها أوقات فراغهم أيام العطل الرسمية والمناسبات الدينية والقومية والوطنية وقد زودت بكافة وسائل الراحة مثل المساطب للجلوس المواطنين وملاعب للأطفال وكذلك سينما للأطفال والمسرح وتم إنشاء النافورات والتماثيل والنصب وتم إنشاء المطاعم والكازينوهات .

جدول رقم (١)

يبين مساحة واعداد الحدائق المزروعة في بغداد منذ عام ١٩٦٨ إلى ١٩٨١^(١)

السنوات	العدد	المساحة م ^٢
١٩٦٨ — ١٩٦٩	٢٦	٢٦٠٨٠٩
١٩٦٩ — ١٩٧٠	١٤	٣٢٩٢٣٠
١٩٧٠ — ١٩٧١	٣٦	٤٠٤٦٥٠
١٩٧١ — ١٩٧٢	٦٦	٦٩٣٤٥٣
١٩٧٢ — ١٩٧٣	٥٧	٣٥٧٢٧٣٠
١٩٧٣ — ١٩٧٤	٢٥	٤٤٣٠١٨٠
١٩٧٤ — ١٩٧٥	٨٠	٤٤٩٥٨٠٨
١٩٧٥	٢٥	٣٧٦٥٨
١٩٧٦	٦٠	٣٨٦٥٤٠
١٩٧٧	٤٢	٢٦٥٥٥٠
١٩٧٨	٥٢	٤٣٠٠٠
١٩٧٩	٣٥	٥٤٨٦٦٠
١٩٨٠	٤٥	٣٨٧٤٩٠
١٩٨١	٣٢	١٦٤٨٢
المجموع العام	٦٠٥	٢١٥٨٧٢٢٤٠ م ^٢

(٦) إقامة النصب والتماثيل :

من يتجول في ساحات وشوارع بغداد وفي الحدائق والمتنزهات يشاهد الكثير من التماثيل والنصب التي تمثل الشخصيات التاريخية للعرب والمسلمين والبغداديين . وهذه التماثيل موزعة على مختلف الساحات العامة والحدائق والمتنزهات وذلك لغرض تخليد ذكراهم واعترافاً من جيلنا الحالي بالجميل والعرفان لهم ولما بذلوه في خدمة العلم والانسانية وكذلك لربط الماضي المجيد للأمة بالحاضر المشرق . وهناك جهة متخصصة في أمانة العاصمة تضطلع بهذا الدور الرائد تسمى (المديرية العامة للفنون التشكيلية) . وقد قامت هذه المديرية بالواجبات المكلفة بها خير قيام

(١) المصدر : النشرات الاحصائية الصادرة عن قسم الاحصاء في أمانة العاصمة .

طرق الاتصال بسكان بغداد من قبل المسؤولين بالأمانة :

إن الرقعة الجغرافية الواسعة لمدينة بغداد تبلغ حوالي (٨٦٠) كيلومتر مربع ويسكنها أكثر من أربعة ملايين نسمة . ولأن أجهزة أمانة العاصمة الموزعة في مختلف قطاعات العاصمة تقدم الخدمات البلدية العامة كل ضمن اختصاصها ، فإن هذا يتطلب من الأجهزة الفنية الاتصال بالمواطنين وإطلاعهم على نشاطات ومهام الأمانة وما تقوم به من أعمال ومشاريع خدمية وترفيهية تهدف إلى تقديم أفضل الخدمات لهم وفق تصور علمي وروطني . وقد أثمرت هذه الجهود الحثيثة في تنمية وتقوية هذه الاتصالات وزيادة فعاليتها ، التي تهدف إلى زيادة التعاون بين هذه الأجهزة والمواطنين وإطلاعهم على التعليمات والأنظمة والقوانين التي تهمهم ، وكذلك على المشاريع التي تقوم بتنفيذها .

وتتبع أجهزة أمانة العاصمة في سبيل تحقيق ذلك عدة طرق منها :

أ — الاتصال المباشر :

ويتم عن طريق عقد الاجتماعات في إحدى بنايات الأمانة المخصصة لهذا الغرض ، حيث يحضر هذا الاجتماع عدد كبير من المواطنين ومسؤولي الأمانة وبصورة خاصة مسؤولي مديريات وحدات الأمانة والعلاقات والاعلام وجهات أخرى ، حيث يتم شرح خطط الأمانة الحالية والمستقبلية والسبل الكفيلة بإنجاح هذه الخطط ودور المواطنين فيها ، كما يتم في هذه الاجتماعات الإجابة على الأسئلة والاستفسارات التي تطرح من قبل المواطنين .

ب — أما الطريق الثانية في الاتصالات فتتم عن طريق حضور السادة المسؤولين بالأمانة الندوات والاجتماعات التي تعقدتها مجالس الشعب^(١) في محافظة بغداد لغرض الإجابة على الأسئلة والاستفسارات التي يطرحها السادة المشاركون بالندوة من المواطنين سكان العاصمة والتي تخص أعمال ومهام أمانة العاصمة ، حيث يتم الإجابة عليها من قبل السادة مسؤولي الأمانة ، وكذلك يطرح المسؤولون بعض المقترحات لغرض التعاون بين المواطنين والأمانة وعن طريق مجلس الشعب في المحلة أو التعاون المباشر وذلك للوصول إلى الصيغة الأفضل والجيدة في تقديم الخدمات البلدية لهم .

ج — استخدام الوسائل الاعلامية :

تستخدم الأمانة الوسائل الاعلامية المتوفرة مثل الصحف والمجلات المحلية ومحطة الاذاعة والتلفزيون إذ يتم استعراض برامج ومشاريع أمانة العاصمة التي تقوم بتنفيذها حالياً في بغداد ، وكذلك المشاريع المستقبلية لغرض اطلاع سكان بغداد على أعمال الأمانة من المشاريع وكذلك على الجديد من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تهم المواطنين ودوائر الدولة والجهات الأخرى الواقعة ضمن الرقعة الجغرافية لمدينة بغداد (ضمن حدود أمانة العاصمة) .

كما توجد صحيفة خاصة لأمانة العاصمة تسمى « جريدة بغداد » تقوم بنشر أعمال ونشاطات أجهزة الأمانة وكذلك تنشر مايرد من المواطنين من مقترحات أو شكاوى تخص هذه الأجهزة لغرض اطلاع المسؤولين عليها واتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها ، كما أن هناك جهة متخصصة تهتم بشكاوى المواطنين هي « مديرية العلاقات والاعلام » التي تقوم بمتابعة شكاوى المواطنين في دوائر الأمانة المختلفة للحصول على معلومات كافية من تلك الشكاوى واتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها ، وترفع هذه الشكاوى إلى السيد أمين العاصمة للاطلاع عليها وإعطاء التوجيهات اللازمة بشأنها ، كما أن هذه المديرية تلاحق ما تنشره الصحف والمجلات المحلية بخصوص نشاطات أمانة العاصمة وملاحظات المواطنين بشأنها ، كما أن لها دور آخر هو نشر كل ما يستجد في هذه الدائرة من نشاطات وأعمال جديدة أو تعليمات في الصحف والمجلات لاطلاع المواطنين عليها .

د — الاتصالات بين الادارة العليا والمواطنين :

يوجد اتصال مباشر بين الادارة العليا بالأمانة والمواطنين ، إذ تم تخصيص يوم السبت من كل اسبوع لمقابلة السيد أمين العاصمة والسيد وكيل أمانة العاصمة من قبل المواطنين والعاملين الذين يرغبون في ذلك لغرض طرح موضوع معين أو عام يخص أعمال أجهزة أمانة العاصمة ويتطلب حله اتخاذ اجراءات مناسبة من قبل الادارة العليا بالأمانة . كما تم تخصيص يوم الاثنين لمقابلة السيد مدير عام « مصلحة إسالة الماء » لمنطقة بغداد ، وكذلك يوم الأربعاء لمقابلة السيد مدير عام مصلحة مجاري بغداد من قبل المواطنين والعاملين ايضاً حيث يتم عرض المقترحات والشكاوى التي تخص هذه الجهات ويتم اتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها من قبل السادة المدراء العاملين . وهذه التجربة حديثة العهد في الأمانة وفي عموم القطر وهي مطبقة منذ منتصف عام ١٩٨١ وتهدف إلى عرض المشاكل والمعوقات التي يعاني منها المواطنون والعاملون والخروج بصيغة جيدة لحلها . كما يتم نشر ارقام هواتف (مديرية العلاقات والاعلام) بالصحف والمجلات المحلية ويتم الاتصال بهذه المديرية من قبل المواطنين لغرض الاستفسارات أو غرض شكاوى معينة تخص الجانب الخدمي أو التنظيمي لهذه الأمانة حيث يتم معالجة الموضوع واعطاء جواب إلى المواطنين . كما تقوم المديرية بالاتصال المباشر مع المواطنين عن طريق الهاتف لغرض استطلاع رأيهم بخصوص الخدمات البلدية في أماكن تواجدهم وسكنهم ، إذ يتم الاتصال بدوائر الأمانة في ذلك الحي لغرض معالجة الموضوع وحله . ولقد كانت استجابة سكان بغداد للشعارات التي رفعتها هذه الأمانة استجابة جيدة أظهرت روح التعاون وشعور المواطن بالمسؤولية تجاه مدينته وبأهمية الدور الذي تقوم به الأمانة التي وجدت أصلاً لخدمته .

ثانياً : التقسيم الإداري الحالي لمدينة بغداد :

تقسم مدينة بغداد حالياً إلى عشرة قطاعات وفق التصميم الأساسي للمدينة رقم (١٥٦) لعام ١٩٧٢ المعدل ، وتختلف هذه القطاعات من حيث المساحة . وكان الغرض من هذا التقسيم تحديد استخدامات الأرض

(١) وهي مجالس محلية للأحياء والمجالات تقوم بمهمة تطوير الأحياء وعرض الاقتراحات والتنسيق بين الأمانة والجهات الأخرى لتلبية احتياجات المواطنين .

(٢) أنظر الشكل رقم (١) الذي يمثل الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة ..

في كل قطاع حيث أن لكل قطاع وظيفته الخاصة مثل السكن أو الصناعة أو التجارة أو الحزن أو الأماكن الترفيهية والترفيهية ، أو الأماكن المخصصة لبعض دوائر الدولة ... الخ . ويقع قسم من هذه القطاعات غرب المدينة وهي التي يطلق عليها بجانب الكرخ والقسم الآخر يقع شرق المدينة يطلق عليه اسم جانب الرصافة حيث يفصل الجانبين نهر دجلة الخالد . وفيما يلي أسماء هذه القطاعات :

* القطاعات الواقعة غرب المدينة في جانب الكرخ وهي :

- قطاع الكاظمية .
- قطاع المنصور .
- قطاع الدورة .
- قطاع مركز الكرخ .

* القطاعات الواقعة شرقي المدينة في جانب الرصافة هي :

- قطاع الأعظمية .
- قطاع مركز الرصافة .
- قطاع الكرادة .
- قطاع مدينة صدام .
- قطاع بغداد الجديدة .
- قطاع المدائن .

وتتوزع مديريات وحدات أمانة العاصمة الخدمية على القطاعات لكي تقوم بتقديم الخدمات البلدية للمواطنين على أحسن وجه . وأهم الخدمات رفع النفايات وطرق معالجتها وصيانة الشوارع والأرصفة وزراعة الحدائق في الساحات والشوارع وصيانتها والحفاظ عليها ومنع الاجازات البنائية ورفع التجاوزات التي تحصل على الشوارع والأرصفة من قبل المواطنين وتطبيق الأنظمة والتعليمات الخاصة بأمانة العاصمة ... الخ ..

وقد حدد قانون التصميم الأساسي لمدينة بغداد استعمالات الأرض للأغراض التالية التي تؤمن حاجة سكان بغداد إلى هذه الخدمات وهي :

- **القطاع الشمالي :** يختص هذا القطاع — حسب قانون التصميم الأساسي — بالزراعة التي تلبي حاجة بغداد إلى الفواكه والخضر خلال العام وفي مختلف فصول السنة .
 - **القطاع الاسكاني :** يختص هذا القطاع من المدينة بالسكن للمواطنين وتطوير مناطق السكن الحالية والقديمة لكي تواكب التطوير الحاصل في عموم القطر .
 - **القطاع الجنوبي :** ويختص بالنشاطات الصناعية والتخزين حيث ألزم قانون التصميم الأساسي للمدينة كافة الجهات المعنية بإنشاء صناعاتهم في هذا القطاع عدا بعض الصناعات المعينة .
- ويجري حالياً تحديث التصميم الأساسي لمدينة بغداد من قبل خبراء عراقيين وأجانب لكي يلائم النهضة العمرانية التي يشهدها العراق ، حيث أن التصميم الأساسي المعدل الحالي منفذ ومعمول به منذ ١٩٧٢ .

جدول (٢)

يبين استعمالات الأرض لأغراض
النزهة والمساحات المفتوحة بالهكتار^(١)



النسبة المئوية	مجموع المساحة الخضراء المقترحة	المنطقة الجنوبية الشرقية	منطقة الحزام الغربي	منطقة الحزام الشرقي	حزام دجلة	نوع الاتصال	الترتيب
٥٨٪	٢٤٠٩	—	٩١٥	٨٢٧	٦٦٧	مناطق الحدائق	١
١٣٪	٥٤٥	١٥٥	١٨٠	٢١٠	—	مركز النزهة الخارجية (الساحات واللعب)	٢
٩٪	٢٦١	—	٢٥٠	٣٨	٧٣	المركزية والمحلية	٣
٢٪	٥٧	—	١٠	٢٢	٢٥	الخضيمات	٤
٨٪	٣٥٣	—	٢٧	١٢٠	٢٠٦	المعارض وحدائق الحيوانات	٥
١٠٪	٣٥٥	—	٢٧٠	١٥٢	٢٣	المقابر	٦
١٠٠٪	٤١٨٠	١٥٥	١٦٥٢	١٣٦٩	١٠٠٤	مجموع المساحة الخضراء المقترحة	٧

(١) المصدر : مجموعة نشرات التصميم الأساسي بغداد ١٩٧٢ .

تسمية مديريات وحدات أمانة العاصمة :

قسم قانون التصميم الأساسي مدينة بغداد إلى عشرة قطاعات إدارية ، كما أسلفنا سابقا ، وثلاث قطاعات لغرض استعمالات الأرض وقد سميت مديريات وحدات الأمانة التي تقوم بتقديم الخدمات البلدية في القطاعات العشرة بأسمائها فمثلا المديرية المتواجدة في قطاع المنصور سميت بمديرية وحدة المنصور ، وكذلك المديرية المتواجدة في الكرادة سميت (بمديرية وحدة الكرادة) وهكذا لبقية القطاعات الأخرى حيث أن وجود هذه الدوائر في هذه القطاعات يسهل عملية تقديم الخدمات البلدية للمواطنين بشكل جيد وكفؤ ومتواصل ، ويلبي احتياجات سكان المناطق من الخدمات البلدية .

وفيما يلي أسماء هذه المديريات :

أ — الوحدات الواقعة في جانب الرصافة .

- مديرية وحدة مركز الرصافة .
- مديرية وحدة بغداد الجديدة .
- مديرية وحدة الأعظمية .
- مديرية وحدة الكرادة .
- مديرية وحدة صدام .
- مديرية وحدة المدائن .

ب — المديريات الواقعة في جانب الكرخ غرب المدينة وموزعة حسب قطاعات العاصمة :

- مديرية وحدة مركز الكرخ .
- مديرية وحدة المنصور .
- مديرية وحدة الكاظمية .
- مديرية وحدة الدورة .

كما تم استحداث خمس وحدات إضافة إلى الوحدات المذكورة أعلاه حيث تمت الإشارة إليها سابقا ، وذلك بعد التوسع العمراني الكبير الذي حصل في بغداد خلال الأعوام الأخيرة .

الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة :

يتكون الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة من ثلاث مديريات عامة وعشرة معاونيات على مستوى مديرية عامة أيضا . ويرتبط بالمديريات العامة والمعاونيات عدد من المديريات والأقسام والشعب ، وقد يزداد هذا العدد أو يقل باختلاف المديريات والمعاونيات . وكل مديرية عامة أو معاونية مكلفة بعمل يختلف عن الأخرى ، وقد يزداد حجم هذا العمل أو يقل تبعا للهيكل التنظيمي لتلك المديريات العامة والمعاونيات . وتعمل هذه الدوائر جميعها على تحقيق أهداف أمانة العاصمة المكلفة بتنفيذها في بغداد . وتدل أسماء هذه التشكيلات على أعمالها ، (المديرية العامة لمصلحة إسالة الماء) لمنطقة بغداد هي الجهة المسؤولة عن توفير الماء الصالح للشرب لسكان بغداد ، وكذلك الماء الحام (الحابط) . (ومعاونية شئون

الطرق) هي الجهة المسؤولة عن فتح الشوارع الجديدة وتعبيدها أو إزالة وإعادة تبليط القديمة منها ، وكذلك إنشاء الأرصفة وصيانتها وتحوير المساحات لغرض نصب إشارات المرور الضوئية فيها وإنشاء طرق المرور السريع في العاصمة ... الخ .

وفيما يلي أسماء المديريات العامة والمعاونيات التابعة لأمانة العاصمة :

- المديرية العامة لمصلحة إسالة الماء لمنطقة بغداد .
- المديرية العامة لمصلحة مجارى بغداد .
- معاونية شئون الطرق .
- معاونية الشئون العامة .
- معاونية الشئون المالية .
- معاونية شئون الانشاءات .
- معاونية الشئون الادارية .
- معاونية الشئون الفنية .
- معاونية شئون الخدمات .
- معاونية الشئون القانونية .
- معاونية شئون الوحدات .
- معاونية المتنزهات والتشجير .

كما توجد هناك مديرتان الأولى تسمى (مديرية التخطيط والمتابعة) وترتبط بالسيد أمين العاصمة مباشرة ومهمتها الاشراف والمتابعة لمشاريع الأمانة ورفع التقارير الشهرية والفصلية والسوية عنها وبيان نسب الانجاز وأسباب المعوقات والمقترحات لتطويرها . أما المديرية الثانية فهي (مديرية الرقابة والمالية) وترتبط بالسيد وكيل أمانة العاصمة وتختص هذه المديرية بتدقيق المعاملات المالية بعد الصرف للتأكد من صحتها وأن عملها يعد تدقيقا ثانيا بعد التدقيق الأول الذي تقوم به جهة أخرى مرتبطة بمعاونية الشئون المالية ^(١) .

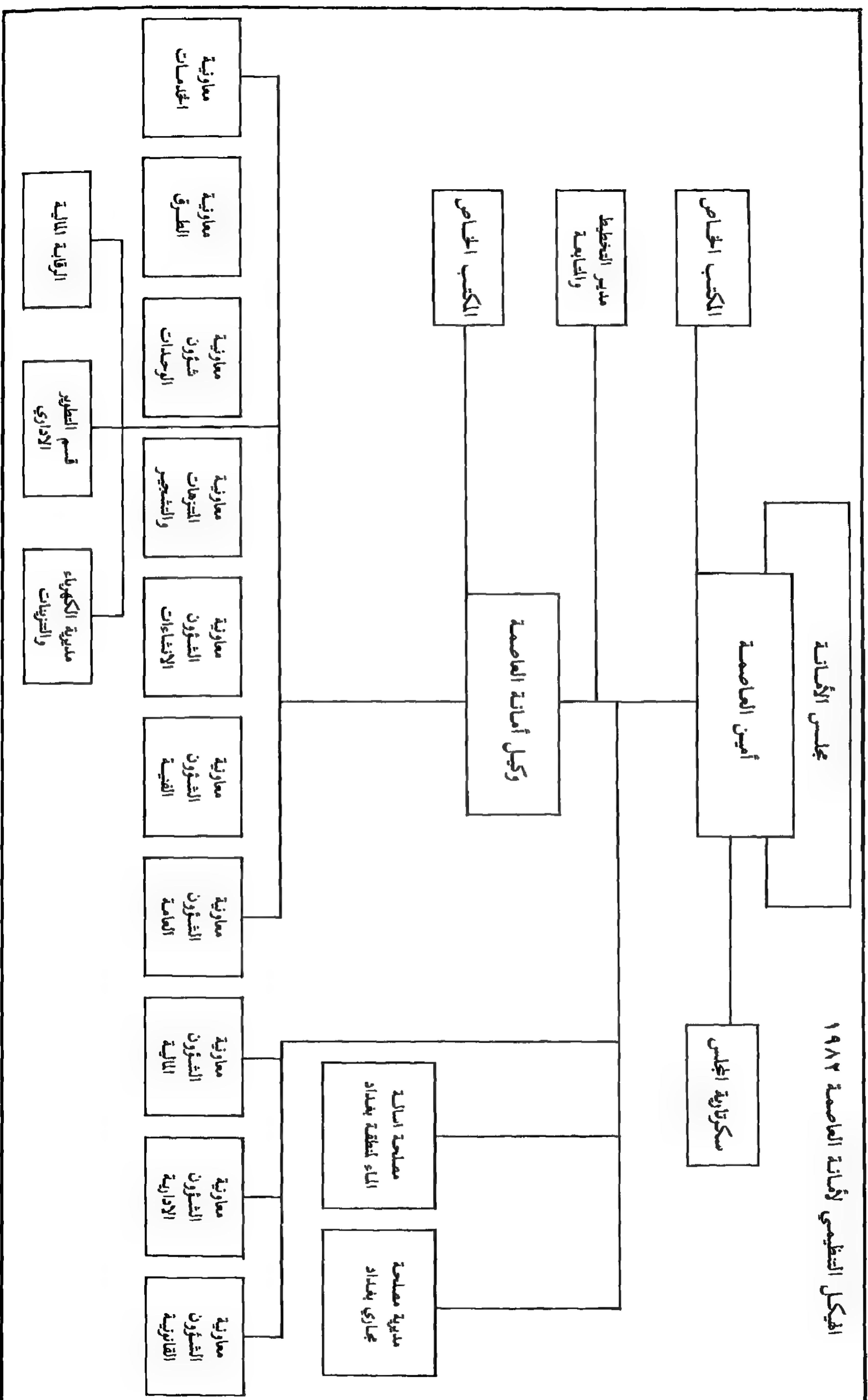
وفي أمانة العاصمة دوائر حديثة أسهمت إسهاما فعالا في عملية التطوير والبناء والتغيير التي تتطلبها المرحلة الراهنة بعد أن تخطت تنفيذ الأعمال الاعتيادية المكلفة بتنفيذها في الحقبة الزمنية السابقة واصبحت الواجبات والأعمال التي تقوم بتنفيذها في مختلف قطاعات العاصمة واجبات وأعمال غير اعتيادية تركت بصماتها واضحه للعيان في عملية البناء والتطوير وخاصة بعد أن تسلمت ادارة هذه الأمانة قيادة جديدة في الأعوام الأخيرة كان هدفها إدخال كل ماهر جديد ومفيد والذي يسهم في عملية تسريع البناء وتحقيق أهداف أمانة العاصمة المرسومة وقد حظيت كافة أجهزة ودوائر الأمانة وبصورة خاصة منها الدوائر الحديثة العهد بالدعم المتواصل من الإدارة العليا في هذه المنظمة .

وفيما يلي أسماء الدوائر الحديثة بالأمانة :

أ — معهد التدريب المهني :

يعود تأسيس معهد التدريب المهني التابع لأمانة العاصمة إلى عام ١٩٧٦ وذلك بموجب النظام رقم (١٠) لسنة ١٩٧٦ . وقد ورد ضمن

(١) أنظر الشكل رقم (١) الذي يمثل الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة .



اغراض تشكيله أنه يهدف بالأساس إلى تنظيم دورات تدريبية متخصصة في اعمال شئون الخدمات البلدية تسعى إلى رفع كفاءة ومقدرة العاملين في الأمانة وتطوير أعمالها الخدمية علمياً وعملياً لمواكبة التطور الحاصل في عموم القطر والوطن العربي والعالم .

وقد أسهم هذا المعهد في تأهيل اعداد كبيرة من الكوادر الفنية والادارية والخدمية التي تحتاجها كافة مرافق الأمانة ودوائرها المتخصصة لتنفيذ اعمالها المبرجة وغير المبرجة .

ويتنظم في هذه الدورات التي يفتتحها المعهد العاملون الجدد والقدماء وذلك لاكسابهم معارف ومهارات جديدة تخص اعمالهم اليومية التي يضطلعون بها ، كما أن هذا المعهد ضمن دوراته التدريبية المتخصصة يقبل بعض العاملين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة من الانتظام في هذه الدورات من منسوبي بعض دوائر الدولة الأخرى . وعملية التدريب مقسمة إلى تدريب نظري وآخر عملي ، إضافة إلى القيام بالزيارات الميدانية أثناء حقبة التدريب . كما أن إدارة المعهد تقوم بعملية التنسيق مع ادارات المعاهد الأخرى الموجودة في القطر وكذلك الجامعات لغرض الاستفادة من الخبرات المتوفرة لدى العراقيين .

ب - مديرية التطوير الاداري :

وهي الجهة المسؤولة عن احداث عملية التنمية الادارية . وهي جهة استشارية فيما يتعلق بهذا الجانب . وقد تم تشكيلها بموجب الأمر الاداري المرقم (١٩٦٨) والمؤرخ في ١٦/١٠/١٩٧٨ الصادر من أمانة العاصمة . ويأتي تشكيل هذا القسم على ضوء قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٣٣) والمؤرخ في ٢٤/٥/١٩٧٢ الذي أناط بالمركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري مهمة استحداث اقسام التنظيم والأساليب في الدوائر الخدمية بالدولة واقسام التنظيم والانتاجية في الدوائر الصناعية وفي عموم القطر وفق برنامج زمني يعده المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري . وقد حدد قرار مجلس قيادة الثورة بأن يكون ارتباط هذه الأقسام بالسادة الوزراء مباشرة أو بوكلاء الوزارات . وتخضع أعمال هذه الأقسام إلى الاشراف الفني من قبل المركز القومي الذي أنيط به مهمة تنفيذ ومتابعة خطة التنمية الادارية في عموم القطر . وتنصب اعمال أقسام التنظيم والأساليب والانتاجية على دراسة المعوقات والمشاكل التي تعترض العمل والعاملين والمراجعين في دوائر الدولة ومعرفة اسبابها وتقديم الاستشارات الفنية اللازمة بشأن حلها ، وبصياغة دراسات وبحوث تتضمن استعراض الواقع الحالي والاستنتاجات وكذلك التوصيات والمقترحات اللازمة لتطوير العمل واقتراح أكثر من بديل واحد لحلها . ويضطلع بهذا الدور قسم التنظيم والأساليب في أمانة العاصمة شأنه شأن بقية الأقسام في دوائر الدولة الخدمية الأخرى . وتهدف الدراسات والبحوث التي يقدمها هذا القسم إلى تعزيز دور دوائر أمانة العاصمة في خطة التنمية الادارية واثبات النقلة المطلوبة في هذا المجال . وتوجد خطة سنوية لهذا القسم يتم اعدادها في نهاية العام ويعمل بها مع بداية العام المقبل ، حيث يعمل اعضاء فريق العمل بالقسم على تحقيقها حسب الوقت المحدد لها وتسمى الخطة التي تعد وتنفذ في بداية العام (بالفعاليات المبرجة) ، وهناك تكاليف طارئة أثناء العام يكلف بها القسم ويقوم بتنفيذها وتسمى (بالفعاليات غير المبرجة) وهي الدراسات والبحوث التي لم ترد في خطة عمل القسم .

وبالرغم من الحقبة الزمنية القصيرة لعمر القسم فقد تميز بإنجاز دراسات وبحوث عديدة تهدف في مجملها إلى عملية التطوير والتغيير في الجهاز الاداري لأمانة العاصمة وتحقيق عملية التنمية الادارية المطلوبة في هذه الدوائر .

ج - قسم المايكرو فيلم :

تم استحداث هذا القسم في أمانة العاصمة في بداية عام ١٩٧٩ ، وقد تم ربطه بمعاونية الشئون الادارية ، ويأتي استحداث هذا القسم نتيجة تزايد الحجم الورقي في كافة دوائر أمانة العاصمة وبصورة خاصة أضاير العاملين وأضاير المشاريع المنفذة من قبل العاصمة والمراسلات التي تخص مديرية الحفظ والأرشيف في هذه الأمانة . وهناك دوائر وجهات أخرى في هذه المنطقة مشمولة اضايرها والأوراق التي تحتفظ بها بعملية التصوير الدقيق من قبل هذا القسم ضمن خطة عمله الحالية والمستقبلية . وقد تم استيراد اجهزة حديثة ومتطورة لهذه الغاية ، وكذلك وضع برنامج زمني محدد وتم تدريب العاملين على كيفية استخدام الأجهزة الحديثة المتطورة .

كما تخضع أعمال القسم الفنية إلى الاشراف الفني من قبل المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري . ويهدف عمل القسم إلى توفير الرقعة الجغرافية لدوائر الأمانة وذلك نتيجة القضاء على الزخم الورقي الموجود ، وفرز الأوراق غير الضرورية واستبعادها من عملية التصوير الدقيق . كما انه يوفر المعلومات الدقيقة والسريعة للإدارة العليا بالأمانة عند الطلب لختلف المواضيع حيث يتم اعطاء الجواب في وقت قياسي وذلك بفضل نظام المعلومات المستخدم . وعلى الرغم من ان هذا القسم في بداية تكوينه إلا انه انجز الكثير من الأعمال المهمة التي تخدم هدف الدائرة وتساهم في عملية التطوير .

ثالثا : مقترحات وتوصيات :

لم تعد الخدمات البلدية التي تقدم لسكان المدن خدمات تقليدية أو آتية وإنما أصبحت خدمات اساسية هم سكان المدن ، اذ أصبحوا يتطلعون إلى كل جديد تقوم بتنفيذه ادارات تلك البلديات . ومنذ عشرات السنين وفي البدايات الأولى لتشكيل البلديات صاحبها تشكيل لمجلس البلديات والتي يمثل فيها سكان تلك المدن من المواطنين لغرض ابداء رأيهم في مشاريع البلدية ومتابعة تنفيذها واعطاء التوصيات بشأنها وفق الصورة الصحيحة وتحقيق مبدأ التعاون المتفاعل بين المواطن والبلدية من اجل تحقيق الهدف العام لتأسيس تلك البلديات . واليوم وبعد مرور تلك الحقبة الزمنية الطويلة أصبح للبلديات دور رائد في تقديم افضل الخدمات إلى مواطني المدينة بما يكفل ويدعم التطور العام في بلدان تلك المدن وأصبح دور مجالس البلدية دورا فاعلا في رصد وفرز الجوانب الايجابية وتبنيها بعد طرح السليبات التي تعترض أنشطة اهداف بلديات المدن ، وذلك من خلال التعاون الذي تحققه بين أعضاء المجالس البلدية والأجهزة التنفيذية لهذه الخدمات وتحقيق افضل صيغ التعاون في هذا المجال . وأن البصمات واضحة في متابعة تنفيذ نشاط البلدية ورسم سياسات وخطط البلدية الحالية والمستقبلية وتقديم الأهم على المهم في تنفيذ تلك المشاريع . وأمانة العاصمة احدى دوائر الدولة الخدمية التي تقوم بتقديم خدماتها إلى المواطنين من سكان العاصمة ضمن الرقعة الجغرافية المحددة بموجب القوانين والتعليمات المعينة التي

تصدرها الدولة . وأمانة العاصمة شأنها مثل غيرها من المنظمات مرت بمراحل عديدة وتطورات مضطربة فكانت حالة الاستنفار القصوى والعمل الدؤوب هو السمة للواقع الذي تعيشه أمانة العاصمة في بغداد من أجل تنفيذ المشاريع الخدمية المهمة مما جعلها تحتل المواقع المتقدمة بين البلديات التي مرت بنفس المراحل أو الشبيهة بها ، وعلى الرغم من الظروف الخاصة والعامة التي مرت بها أمانة العاصمة فقد أنجزت عشرات المشاريع المهمة والحيوية أدت إلى تنظيم وتجميل بغداد وفق الأطر الحديثة وأسوة بعواصم العالم المتقدمة حيث تم ذلك بجهود استثنائية متميزة ومكثفة ، وقد اكتسب العاملون في اجهزة هذه الأمانة الخبرات الواسعة لزيادة معارفهم في مختلف الاختصاصات منها التقنية والادارية والمالية ... الخ .

إن أساليب الادارة الحديثة واستخدام الصيغ المتطورة التي تتبعها الأمانة اعطت نتائج ايجابية في تنفيذ وتحقيق هدف الأمانة وهذه الصيغ والأساليب اتبعتها الادارة العليا في أمانة العاصمة من أجل تحقيق الهدف المرسوم لهذه المنظمة . ويمكن لبلديات الوطن العربي بعد الاطلاع على تلك الأساليب ومن خلال التعاون المتميز أن تحقق الفائدة لبلدياتها وذلك في مجال تبادل الخبرات بين عواصم الدول العربية والاسلامية والعالمية التي قطعت شوطا كبيرا في هذا المضمار .

وفي الختام يسرني أن أتقدم بالمقترحات والتوصيات الآتية :

١ - نقترح عقد ندوات علمية متخصصة تبحث في شؤون الخدمات منها على سبيل المثال لا الحصر احدث الطرق العلمية في جمع النفايات ومعالجتها أو تطوير وتوحيد نظام الطرق والأبنية أو اعداد التصاميم الأساسية للمدن العربية .

٢ - نوصي بأن يتم تنفيذ التوصيات والمقترحات التي وردت في نهاية الندوة العلمية التي عقدت في دولة الكويت الشقيق في نهاية عام ١٩٨١ م بخصوص حماية البيئة في المدن العربية لأن هذه التوصيات والمقترحات اتخذت أصلا لتطوير المدينة العربية وأنها حظيت بإجماع المشاركين على تبنيها وتنفيذها .

٣ - نوصي بأن يتم تطبيق البند الخاص بتعويض المدن العربية التي تتعرض إلى الدمار من جراء الحروب او الكوارث الطبيعية ونوصي بأن تشكل لجنة لهذا الغرض لتنفيذ هذه الفقرة الواردة في النظام الأساسي لمنظمة المدن العربية .

٤ - نوصي بأن تشكل لجنة لمتابعة القرارات التي تصدر عن السادة المشاركين والمؤتمرين عقب انتهاء مثل هذه الندوات لغرض تنفيذها . ونقترح بأن يكون رئيس وفد الدولة المضيفة للمؤتمر رئيسا ويتم اختيار بقية الأعضاء لهذه اللجنة من بقية الوفود العربية المشاركة في الندوة .

٥ - نقترح بأن يحدد برنامج الندوة العلمية القادمة قبل انعقاد المؤتمر بوقت مناسب حيث يتم اشعار المدن العربية الأعضاء بالمنطقة بذلك لكي يتسنى للسادة المشاركين بالندوة اعداد البحث المطلوب بشكل متكامل يخدم هدف الندوة ويساهم في عملية تبادل الخبرات العربية .

٦ - نقترح إنشاء مناطق ترفيهية في ضواحي المدن العربية تكون ملائمة لكافة المواطنين ويقصدونها في مختلف المناسبات لغرض الترويح وقضاء ساعات معينة فيها على أن تتوفر فيها كافة المستلزمات الضرورية والترفيهية .

٧ - نقترح بأن تتم زيادة الرقعة الجغرافية الخضراء للمدن العربية وبصورة خاصة الأحزمة الخضراء الواقعة التي تحيط بالمدن وتكون سدا لكل التقلبات الطبيعية ، وتساهم في خفض درجات الحرارة أثناء فصل الصيف .

٨ - نوصي بأن يتم اتخاذ قرار بخصوص المحافظة على المباني التراثية القديمة ذات الطابع المعماري العربي والاسلامي ، إذ أن هذه الأمانة قد خطت خطوة جيدة في هذا المجال وذلك بتشكيل لجنة من ذوي الاختصاص مهمتها المحافظة على التراث المعماري القديم وتدقيق التصاميم المعدة من قبل الاستشاريين المعتمدين للموافقة عليها وتقويم أعمال المكاتب الاستشارية وتقديم المقترحات بالنسبة لاضافة مكاتب جديدة أو حذف مكاتب معتمدة سابقا لم تقم بواجباتها على الوجه الصحيح .

٩ - نقترح أن تعد منظمة المدن العربية قرارا يساهم في وضع سمة مشتركة للعمارة في المدن العربية يضاف على المدينة العربية وحدة في الهندسة المعمارية والعربية والتراث العربي ويجعل للمدينة العربية ميزة عمرانية عن مثيلاتها من مدن العالم الأخرى .



الدور القيادي للمجالس المحلية في دولة الامارات العربية

للدكتور فوزي عبدالله العكش

تلعب المجالس المحلية دورا قياديا في توجيه وإدارة شئون المناطق المتواجدة فيها .

ويعتمد الدور الذي تقوم به هذه المجالس على مدى الصلاحيات الممنوحة لها التي تختلف باختلاف الأنظمة المتواجدة فيها . ونظرا لأهمية دور المجالس المحلية في تقدم الوحدات المحلية ، وبما أن دولة الامارات العربية المتحدة شهدت تطورا سريعا ومتلاحقا خلال السنوات القليلة الماضية لا سيما في مجال التحضر نتج عنه تطور العديد من التجمعات السكانية البسيطة فيها بحيث أصبحت مدنا عصرية تتوفر فيها كافة الخدمات والتسهيلات ، فإننا لا بد أن نتناول دراسة المجالس المحلية ودورها في توجيه نشاطات المدن المتواجدة فيها وذلك من خلال استعراضنا للدور القيادي للمجالس المحلية بشكل عام ، ونشأة المجالس المحلية وتطورها في دولة الامارات العربية المتحدة ، والدور الذي تقوم به .

أولا : الدور القيادي للمجالس المحلية

تلعب المجالس المحلية دورا له أهميته في توجيه وقيادة مجتمعاتها المحلي . إلا أن طبيعة هذا الدور ومدى تأثيره يختلف من نظام لآخر اعتمادا على الصلاحيات الممنوحة لها ومدى ممارستها العملية لهذه الصلاحيات . إن المجالس المحلية باعتبارها برلمانات مصغرة للمدن المتواجدة فيها تضم أشخاصا من نفس المنطقة لديهم القدرة على التعبير عن آراء ورغبات سكانها لاحتكاكهم ومعرفتهم بما يجري فيها من أمور ، وما تحتاجه من خدمات ومشاريع والعمل على تنفيذها . وتبعاً لذلك فإن المجالس المحلية تعتبر مسئولة عن السعي لتحقيق الصالح العام من خلال وضع أهداف السياسة العامة في المدينة والحصول على تأييد السكان لهذه الأهداف وطريقة تنفيذها ومن ثم الرقابة على عملية التنفيذ من خلال الرقابة على الأجهزة الادارية فيها ^(١) . وبالتالي فإن المجلس يعتبر منبرا تناقش من خلاله مختلف وجهات النظر ، ووسيلة للمواطن للتعبير عن آرائه وتوضيح رغباته . ^(٢)

ولكي يتمكن المجلس من تحقيق الأهداف المرجوة منه وترجمتها إلى واقع عملي فإنه يحتاج إلى صلاحيات تمنح له ويمارسها . ويتوقف مدى الصلاحيات التي يمارسها المجلس على مدى توزيع المسؤولية في الوحدة المحلية ونصيب المجلس منها ، فبعض المجالس تتمتع بصلاحيات واسعة باعتبارها الهيئة التشريعية التي تقوم بإصدار القوانين والأنظمة والإشراف على تنفيذها ، بينما تكون صلاحيات بعضها الآخر محدودة وخاضعة لمستويات أعلى منها في عملية الموافقة عليها وتنفيذها . ويمكن تلخيص صلاحيات المجالس المحلية كما يلي ^(٣) :

— صلاحيات تشريعية حيث تتخذ مركزا قياديا في عملية رسم سياسة الوحدة المحلية لتمتعها بسلطة اتخاذ القرارات بالمجتمع المحلي وتقرير سياسته العامة . وبالرغم من أن المجلس يقوم في أغلب الأحيان بالموافقة على سياسة موضوعة سبقا بدلا من وضعها فعليا ، إلا أنه يضع الخطوط العريضة لهذه السياسة وأهدافها ويصدر الأنظمة والتعليمات التي تلزم المعنيين التقيد بها وتنفيذها .

— صلاحيات مالية تتضمن الموافقة على الموازنة المحلية وفرض وتحصيل الضرائب والعوائد المحلية ، والحصول على القروض ، وبيع وشراء الممتلكات الحكومية ، والموافقة على العقود المحلية ، إضافة إلى التحقيق في الأمور المالية الخاصة لتناقص الإيراد المحلية وتحمل المواطن أعباء مالية متزايدة وبالتالي ضرورة التأكد من فائدة وجدوى المشاريع المحلية قبل تنفيذها .

— صلاحيات إدارية تتضمن الإشراف على ما يقوم به الجهاز التنفيذي في الوحدة المحلية من أعمال ومراقبة تنفيذها ، والتحقيق واستجواب أعضاء هذا الجهاز . وبالتالي فإن المجلس بأعضائه لا يتدخل في الأمور التفصيلية لعملية التنفيذ بحد ذاتها ، بل الإشراف والتأكد من أن الأشخاص الذين يقومون بالعمل لديهم المقدرة والكفاءة لإنجازها ^(٤) .

(1) Samuel Humes, and Eileen Martin, *The Structure of Local Government: A Comparative survey of 81 Countries*, (The Hague: International Union of Local Authorities, 1969), p. 212.

(2) John Stewart Mill, *Representative Government*, Everyones Edition, 1948, pp. 239-240.

(3) George E. Blair, *Government at the Grass-Roots*, (California: Palicades Publishers, 1977), pp. 151-152

(4) Kenneth Newton, *Second City Politics*, (London: Oxford University Press, 1976), p. 153.

— **صلاحيات قضائية** حيث أن التحقيق الذي تقوم به المجالس المحلية يتخذ صفة شبه قضائية بهدف إصدار أوامر وتعليمات محلية لتنفيذها وبالتالي فرض الالتزام بتطبيقها من قبل المعنيين في المنطقة المحلية . ويؤدي ذلك بالموظفين التنفيذيين إلى أن يصبحوا أكثر إحساساً بالمسئولية وفي القيام بواجباتهم ، لأن ممارسة هذه الصلاحيات القضائية من قبل المجلس تعتبر ضماناً لوجود أشخاص يهتمون بالمصلحة العامة ^(١) .

إن صلاحيات المجالس المحلية المذكورة أعلاه تعتمد في مدى ممارستها على رغبة الحكومة المركزية في السماح لها بذلك مع عدم وجود رقابة على عملية اتخاذ القرارات تتمثل في الموافقة والتصديق من قبل جهات أعلى ، وعلى مدى الصلاحيات الممنوحة للموظفين الإداريين وعلاقتهم بالمجلس المحلي . فمن الملاحظ أن بعض الدول تمنح مجالسها المحلية صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات دون الحاجة إلى تصديقها من جهات أعلى ، بينما تخضع دول أخرى قرارات مجالسها المحلية إلى الموافقة والتصديق قبل المباشرة في تنفيذها . وتبعاً لذلك فإن مدى الدور القيادي الذي يستطيع المجلس القيام به يعتمد على مدى حرية الحركة التي يتمتع بها عملياً في اتخاذ القرارات في الأمور ذات الاهتمام للمنطقة المحلية وإشرافه على عملية تنفيذها ^(٢) .

تشكيل المجالس المحلية ودور الأعضاء فيها :

إن تشكيل المجالس المحلية يتم بعدة طرق ، وتختلف هذه الطرق باختلاف الأنظمة ومدى منحها أو حجبها الصلاحيات لوحداتها المحلية . وتتراوح طرق التشكيل بين الانتخاب المباشر والتعيين المباشر . ففي الانتخاب المباشر يقوم عدد من الأشخاص المقيمين في المنطقة بترشيح أنفسهم مباشرة أو من خلال تجمعات ، ويقوم السكان بالاقتراع لاختيار من يمثلهم في المجلس المحلي من بين هؤلاء الأشخاص . بينما في التعيين المباشر تقوم السلطة المركزية باختيار عدداً من الأشخاص من سكان المنطقة وتعينهم في المجلس المحلي . وقد يمثل هؤلاء الأشخاص فئات معينة من المجتمع المحلي كالتجار والعمال ورؤساء القبائل وبعض القيادات ذات الأهمية في المنطقة أو الذين تتوفر لديهم خبرات معينة ذات فائدة لأعمال ونشاطات المجلس ^(٣) . وتبعاً لدول أخرى أسلوب المزج ما بين الانتخاب والتعيين وذلك بالسماح للسكان بانتخاب جزء من أعضاء المجلس ، بينما تقوم السلطة المركزية بتعيين الجزء الباقي . وهناك طريقة أخرى يتم بموجبها انتخاب أعضاء المجلس من قبل سكان المنطقة مباشرة ثم يقوم الأعضاء أنفسهم باختيار عدداً من الأشخاص من ذوي الخبرة والكفاءة من السكان للمساعدة في أعمال المجلس ولجانته المختلفة ^(٤) .

وتبعاً لما سبق فإن الدول تتفاوت في طرق تشكيل مجالسها المحلية . فالدول الغربية وبعض الدول النامية ، على سبيل المثال ، تتبع أسلوب الانتخاب المباشر للأعضاء بينما تميل العديد من الدول النامية إلى المزج ما بين التعيين والانتخاب أو التعيين المباشر للأعضاء . وتبعاً للطريقة التي يتم بموجبها اختيار الأعضاء فإن صلاحياتهم ومدى الحرية التي يتمتعون بها في اتخاذ القرارات تختلف من دولة لأخرى .

ويتكون المجلس المحلي عادة من عدد من الأعضاء الذين يساهمون في أعماله باعتبار أن ذلك خدمة عامة تهدف إلى تحقيق رفاهية المجتمع المحلي . فالعضو هنا يتميز عن عضو مجلس النواب على المستوى الوطني بأنه يرى بشكل مباشر كيفية عمل وملاءمة القوانين الصادرة للاحتياجات المحلية ، وكيفية ترجمة النظريات إلى واقع عملي لمصلحة المجتمع المحلي ^(٥) . ويعتبر العضو بالتالي ممثلاً لسكان المنطقة يقوم برعاية مصالحهم ويتخذ دوراً قيادياً لتحقيق ذلك . إلا أن كيفية تصرف العضو في المواضيع المعروضة باعتبار أن دوره قيادي يخضع لأكثر من تفسير ، من ذلك أن العضو وصي وهو حر التصرف فيما يعرض عليه من أمور ويستخدم حكمه الخاص في اتخاذ القرارات ، بينما هنالك تفسير آخر يقول بأن العضو مندوب عن السكان يتصرف وفقاً لرغبتهم حتى لو تعارضت مع آرائه ، وتفسير ثالث يقول بأن العضو « سياسي » يجمع ما بين تفسير الوصي والمندوب ويتصرف حسب الظروف التي يمر بها ويبنى قراراته على أساسها ^(٦) .

وتبعاً لما سبق فإن عضو المجلس المحلي يمكن أن يقوم بأدوار مختلفة . فالبعض قد يكون ضيق النظر يهتم بمصالح الأفراد الذين إنتخبوه فقط أو الذين يعتقد بأنه يمثلهم ويهتم بالتالي بمشاكلهم ويعمل على حلها ^(٧) بينما بعض الأعضاء يهتم بالسياسة العامة للمنطقة وكافة سكانها . ويهتم أعضاء آخرون بالتقريب بين وجهات النظر المختلفة والتوسط فيها . وهنالك أعضاء يتخذون دور المخطط الذي يهتم ببناء مستقبل المجتمع المحلي . بينما يوجد العضو المتمسك بالنصوص الذي يركز على عملية رسم السياسة بتفاصيلها بدلاً من نتائجها البعيدة . وأخيراً هنالك العضو الذي يتصرف على أنه مدير يهتم بالتالي بادخال نوع من القيادة وتوجيه المجتمع المحلي من خلال عمله في المجلس ولجانته المختلفة ^(٨) .

وبما سبق يتبين لنا بأن أعضاء المجالس المحلية يتصرف كل منهم تبعاً لواحد من الأدوار السابقة في تمثيله لسكان المنطقة واتخاذ دوراً قيادياً في توجيه وإدارة المنطقة . ويعتمد ذلك بشكل كبير على كيفية نظرة العضو إلى نفسه وإلى الدور الذي يعتقد أنه يتوجب عليه القيام به لخدمة المجتمع المحلي أو جزء منه .

(1) Alice L. Ebel, Investigatory Powers of City Councils, *Marquette Law Review*, 38 (Spring, 1955), pp. 233-236.

(2) Donald C. Rowat (ed.), *International Handbook on Local Government Reorganization*, (Westport, Conn., Greenwood Press, 1980), pp. 601-604.

(3) Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, (London: Asia Publishing House, 1975), p.74.

(4) Harold Alderfer, *Local Government In Developing Countries*, (N.Y.: McGraw Hill, 1964) p. 9.

(5) W.J.M. Mackenzie, *Theories of Local Government*, (London: London School of Economics, 1961), p. 15.

(6) Kenneth Newton, op. cit., p. 18.

(7) David R. Berman, *State and Local Politics*, (Boston: Halbrook Press Inc. 1975), p. 191.

(8) George, E. Blair, op. cit., p. 153.

طريقة تنظيم وإدارة المجالس المحلية :

حتى يستطيع المجلس بأعضائه مباشرة إدارة وتوجيه النشاطات المختلفة وممارسة الصلاحيات الممنوحة لهم ، فإنه يتم توزيع الاختصاصات بين الأعضاء لتسهيل انجاز الواجبات المطلوبة من المجلس . فيتم عادة اختيار رئيس المجلس إما بالانتخاب من قبل السكان أو الأعضاء ، أو من قبل السلطة المركزية . ويعتبر الرئيس المتحدث الرسمي باسم المجلس ويقوم بتمثيل المنطقة في الاحتفالات الرسمية والتنسيق بين المجلس والجهاز التنفيذي .

كذلك فإنه يتم تكوين لجان متخصصة لدراسة المواضيع المعروضة عليها وتقديم توصياتها إلى المجلس بكامله لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها ، بالإضافة إلى متابعة أعمال الجهاز التنفيذي في المنطقة كل لجنة في مجال اختصاصها . ويتم عادة تشكيل لجان تختص بالنواحي المالية والصحية والأشغال العامة والسكان والتخطيط وغيرها ، ويعتمد ذلك على تنوع الخدمات فيها ووجود عدد كاف من الأعضاء للمشاركة في أعمال هذه اللجان .

وقد ظهر في الفترة الأخيرة لجنة تقوم بعمل تنسيق عام يطلق عليها اسم (لجنة السياسة العامة) تختص بإعادة النظر والتنسيق واتخاذ المبادأة في سياسة المجلس المحلي ونشاطاته^(١) . كذلك تقوم بعض المجالس المحلية ذات العدد الكبير من الأعضاء بتشكيل لجنة يطلق عليها اسم « اللجنة التنفيذية » . وتتكون هذه اللجنة عادة من عدد محدود من الأعضاء وتقوم بدور قيادي في مساعدة رئيس الجهاز التنفيذي في الاشراف على أعمال ونشاطات العاملين لديه ، بالإضافة إلى تنسيق أعمال المجلس ولجانه وفي وضع السياسة العامة للبرامج المختلفة وكيفية تنفيذها . كما تقوم باتخاذ بعض القرارات المهمة^(٢) .

مما سبق يتبين لنا بأن المجالس المحلية تستطيع ، تبعاً للصلاحيات الممنوحة لها ومدى ممارستها الفعلية لهذه الصلاحيات ، من القيام بدور قيادي في توجيه النشاطات المختلفة في المناطق المحلية المتواجده فيها والاشراف على أعمال الجهاز التنفيذي بما يحقق مصلحة السكان .

وبعد استعراضنا للدور القيادي للوحدات المحلية وما يمكن أن تمارسه من صلاحيات وطريقة تشكيلها وأسلوب تنظيمها وعملها ، فإننا سنعرض في الصفحات التالية إلى المجالس المحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة من حيث نشأتها وتطورها والصلاحيات التي تمارسها وطريقة تنظيمها وعملها لمعرفة أبعاد الدور القيادي الذي تقوم به .

ثانياً : نشأة وتطور المجالس المحلية في الإمارات العربية المتحدة

ظهرت دولة الإمارات العربية المتحدة إلى الوجود في نهاية عام ١٩٧١ نتيجة اتحاد سبع من الإمارات هي أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم

القيوين ورأس الخيمة والفجيرة . ونتيجة لظهور النفط في عدد من إماراتها وازدياد عائلاته ، فقد استطاعت الدولة تحقيق إنجازات عديدة لا سيما في مجال الخدمات العامة المقدمة للسكان في الإمارات المختلفة . ويحكم الدولة دستور مؤقت تمت الموافقة على العمل به لمدة خمس سنوات تم تمديدها أكثر من مره . وقد ورد ضمن الدستور المؤقت عدد من المواد التي تحدد العلاقة ما بين الحكومة الاتحادية والإمارات المختلفة ، وبالتالي توزيع الصلاحيات والاختصاصات فيما بينهما .

فقد نصت المادة (١٢٠) من الدستور المؤقت على الاختصاصات التي تنفرد الحكومة الاتحادية بممارستها تشريعاً وتنفيذاً مثل الدفاع والأمن والصحة والتربية وغيرها . ونصت المادة (١٢١) على الاختصاصات التي تنفرد الحكومة الاتحادية بالتشريع فيها دون التنفيذ . أما بالنسبة لاختصاصات الإمارات فقد نصت المادة (١٥٢) من الدستور المؤقت على أنها تقوم بممارسة كل مالا ينفرد الاتحاد بمزاويلته من أمور وفقاً لأحكام المادتين السابقتين ١٢٠ و ١٢١ . واحتفظت الإمارات تبعاً لذلك بحرية واسعة لا سيما في الأمور الداخلية الخاصة بها والتي بقيت تمارسها بالطريقة التي تراها مناسبة لا سيما النواحي التنظيمية^(٣) .

ومن ضمن الأمور التي احتفظت الإمارات المختلفة بصلاحياتها في تنظيمها وإدارتها بالشكل الذي ترغب فيه ، البلديات المتواجده في المدن إذ احتفظت كل إمارة بتنظيم إدارتها المحلية بالشكل الذي تراه مناسباً . فتم إنشاء العديد من البلديات في المدن المختلفة التي تمارس نشاطات متفاوت وتنوع تبعاً لعدد السكان والامكانيات المادية المتوفرة . وتتبع هذه البلديات حاكم كل إمارة الذي يعتبر المرجع النهائي في كافة الأمور المتعلقة بها . إلا أن الحكومة الاتحادية بالرغم من الصلاحيات الواسعة الممنوحة لكل إمارة وللبلديات فيها ، تستطيع ممارسة التأثير على بعض الإمارات لا سيما تلك التي لا يتوفر لديها إمكانيات مادية ، من خلال المساعدات الاتحادية المقدمة لها سواء كانت مساعدات مالية مباشرة أو على شكل تنفيذ مشاريع مختلفة تتعلق بالخدمات العامة . وتستطيع الحكومة الاتحادية بواسطة ذلك زيادة وتوثيق الصلة بين الاتحاد بمختلف إماراته^(٤) .

نشأة وتطور المجالس المحلية :

ان تشكيل المجالس المحلية في مدن الإمارات المختلفة بدأ منذ الستينات من القرن الحالي وازداد في نهايتها وبداية السبعينات حيث أصبحت موجودة في جميع المدن الرئيسية . وقد تم مؤخراً إنشاء بلديات في بعض المدن الصغيرة . إلا أننا سنعرض فيما يلي للمجالس المحلية التي تم تشكيلها في المدن الرئيسية للإمارات المختلفة والتي تتضمن ما يلي^(٥) .

(1) A. Greenwood et. al., "The Policy Committee in English Local Government," Public Administration (London) Vol. 50, Summer 1972, p. 158.
(2) Samuel Humes and Eileen Martin, op. cit., p. 214.

(٣) أنظر بهذا الخصوص الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المواد ١٢٠ و ١٢١ و ١٥٢ .
(٤) قامت الحكومة الاتحادية بدفع مساعدة مالية مباشرة لعدد من بلديات الإمارات غير النفطية في السنوات الأخيرة بلغت (٨) مليون درهم سنوياً لكل منها .
(٥) أنظر بخصوص تشكيل المجالس المحلية وإعادة تشكيلها في السنوات المذكورة القوانين والأنظمة الصادرة عن حكومات الإمارات المختلفة في حينه .

— دبي : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦١ . ثم أعيد تشكيله في الأعوام ١٩٦٣ و ١٩٦٥ و ١٩٦٨ و ١٩٧٤ و ١٩٧٧ و ١٩٨٠ .

— رأس الخيمة : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٩ . ثم أعيد تشكيله في الأعوام ١٩٧٣ و ١٩٧٥ و ١٩٧٨ وأخيراً عام ١٩٨٠ .

— أبو ظبي : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٩ وأعيد تشكيله عام ١٩٧٢ . وقد تم حل المجلس عام ١٩٧٥ ولم يُعد تشكيله حتى الآن .

— العين : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٨ وأعيد تشكيله في الأعوام ١٩٧٢ و ١٩٧٤ و ١٩٧٦ و ١٩٧٨ و ١٩٨٠ .

— الشارقة : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٧١ وأعيد تشكيله عام ١٩٧٦ ومرة أخرى عام ١٩٨٠ .

— عجمان : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٧٣ وأعيد تشكيله عام ١٩٧٧ ولم يعد تشكيل المجلس إلا في عام ١٩٨٠ .

— أم القيوين : شكّل أول مجلس فيها عام ١٩٧٥ وأعيد تشكيله عام ١٩٧٧ ثم انقطع المجلس حتى أعيد تشكيله عام ١٩٨٠ .

— الفجيرة : شكّل أول مجلس فيها عام ١٩٧٥ ولم يتم إعادة تشكيل المجلس إلا في عام ١٩٨٠ .

نلاحظ مما سبق بأن تشكيل المجالس المحلية يعود إلى فترات متفاوتة بعضها سبق وبعضها الآخر تبع قيام الدولة في عام ١٩٧١ مع تركيز فترة التشكيل حول نهاية الستينات وبداية السبعينات . كما يلاحظ أن إعادة تشكيل المجالس بعد انتهاء مدة كل منها لم يكن منتظماً . ووجدت بالتالي فترات انقطاع لم يكن هنالك فيها مجالس محلية في العديد من المدن خلال فترة السبعينات . وقد شهد عام ١٩٨٠ إعادة تشكيل كافة المجالس المحلية في مدن الامارات المختلفة باستثناء مدينة أبو ظبي والتي بقيت دون مجلس فيها منذ عام ١٩٧٥ وحتى الوقت الحاضر .

هذا مع العلم بأن تشكيل المجالس المحلية وحلها في مختلف مدن الامارات يقع ضمن صلاحيات حاكم كل إمارة الذي يستطيع ممارستها بما يراه مناسباً . أما بالنسبة لفترة العضوية فإن معظم المجالس يتم تشكيلها لمدة سنتين مع وجود فترات تم تشكيل المجالس خلالها لثلاث سنوات^(١) وقد ازداد عدد الأعضاء فيها بمرور الزمن حيث يتراوح العدد في المجالس المحلية حالياً ما بين ٢٠ — ٣٠ عضواً في المتوسط ، بينما كان في البداية يتراوح ما بين ١٠ — ٢٠ عضواً فقط . ويتقاضى الأعضاء حالياً مكافآت شهرية ما بين ٢٠٠٠ — ٩٥٠٠ درهم . ففي مجالس مدن الامارات غير النفطية يتقاضى الأعضاء مكافأة تتراوح ما بين ٢٠٠٠ — ٣٠٠٠ درهم ، بينما يتقاضى الأعضاء في مجالس مدن الامارات النفطية مكافآت تتراوح ما بين ٦٠٠٠ — ٩٥٠٠ درهم . هذا مع العلم بأن العديد من الامارات لا سيما غير النفطية منها لم تكن تمنح أية مكافآت لأعضاء مجالسها المحلية في السابق .

اختيار الأعضاء وصلاحياتهم :

إن اختيار أعضاء المجالس المحلية في كافة المدن يتم بموجب التعيين المباشر من قبل حاكم كل إمارة للمدن المتواجدة داخل إمارته حيث يتمتع بصلاحيات الاشراف على تنظيم امورها الداخلية لا سيما تلك التي لا تقع ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية . وتعتبر الادارات المحلية بالتالي ضمن صلاحيات حكام الامارات يقومون بممارستها كل ضمن إمارته وعلى المدن الواقعة فيها .

ويتم تعيين الأعضاء من سكان المدن المتواجدين ضمنها والمناطق التابعة لها حيث يراعى في ذلك أن يكون هؤلاء الأعضاء معروفين في المجتمع المحلي ولهم مكاتبتهم فيه من حيث تمثيل إحدى الفئات الاقتصادية أو الاجتماعية . وتنص قوانين وأنظمة بعض البلديات على ضرورة أن يكون العضو ملماً بالقراءة والكتابة أو أن يكون قد وصل إلى مستوى معين من التعليم ، بينما بعضها الآخر لا يتضمن هذا الشرط وبالتالي فإن العضوية تكون مفتوحة سواء كان الشخص متعلماً أو غير متعلم . ويتمتع حاكم كل إمارة بصلاحيات واسعة بخصوص تشكيل المجلس واختيار رئيسه وأعضائه . وبالتالي فإن كافة القرارات التي تصدر عن المجلس تخضع لتصديق الحاكم الذي يستطيع نقض هذه القرارات إذا وجد أنها تعارض مع المصلحة العامة .

أما صلاحيات المجالس المحلية في مدن الدولة فتتلخص في وضع السياسة العامة من خلال الاشراف على تخطيط المدن وتنظيمها ، والحفاظ على الصحة العامة ، وتقديم خدمات اجتماعية وثقافية وترفيهية للمقيمين ضمن حدودها ، بالإضافة إلى تقديم خدمات عامة متنوعة . كما تقوم المجالس المحلية بالاشراف على الشؤون المالية بما في ذلك الموازنات العامة للمدينة ، وفرض الرسوم ، وتحصيل العوائد ، وتنظيم اللوائح المالية وإدارة أملاك البلدية وإبرام العقود والمشتريات بالأشغال العامة .

ومارس المجلس بأعضائه الصلاحيات الممنوحة لهم من خلال المجلس ولجانه التي يقوم بتشكيلها . وتنص بعض قوانين وأنظمة البلديات على وجود لجان دائمة يتم تشكيلها ثم يقوم الأعضاء — إضافة إلى ذلك — بتحديد عدد اللجان الأخرى التي يرون ضرورتها لمباشرة وإنجاز المهام المنوطة بهم وبالمجلس بشكل عام . ويختلف عدد هذه اللجان وتسمياتها بين مدينة وأخرى ، حيث يلاحظ أن عددها في بداية تشكيل المجالس المحلية كان محدوداً نظراً لصغر حجم المجالس واقتصارها على عدد محدود من الاعضاء . وقد ازداد عدد هذه اللجان بازدياد عدد الأعضاء وتنوع الخدمات التي تقدم للسكان حيث أصبح بالإمكان تشكيل لجان أكثر لوجود أعضاء يمكنهم المشاركة في أعمالها ، بالتالي أصبحت بعض المدن لا تسمح للعضو فيها بالاشتراك في أكثر من لجنتين حتى يتيح مجالاً أوسع للمشاركة والتخصص في العمل مع إمكانية تخصيص أوقات أكثر من قبل الاعضاء في حالة اقتصرهم على العمل في لجنة أو اثنتين فقط .

وبالإضافة إلى ازدياد عدد اللجان ، فقد أصبحت متنوعة في مجالات تخصصها ، ويمكن تلخيص أنواعها حالياً كما يلي :

(١) تمت زيادة مدة العضوية في مجلس بلدية دبي الذي تشكل عام ١٩٧٤ إلى (٣) سنوات . أنظر بهذا الخصوص مرسوم تأسيس بلدية دبي لعام ١٩٧٤ الصادر عن حاكم إمارة دبي خلال شهر تموز ١٩٧٤ ، المادة (٨) .

— لجنة الشؤون المالية	— لجنة التخطيط
— لجنة الصحة العامة	— لجنة الايجارات
— لجنة الخدمات العامة	— لجنة السير والمرور
— لجنة الزراعة والثروة الحيوانية	— لجنة المساكن الشعبية
— لجنة التعويضات والأراضي	— لجنة الرخص التجارية
— اللجنة الفنية	— لجنة الأنبية

وتفاوتت المجالس المحلية في عدد اللجان التي تقوم بتشكيلها . فبعضها يقوم بتشكيل ثلاث لجان بينما تصل في بعضها الآخر إلى ثمان لجان وذلك حسب الحاجة وتنوع الخدمات التي تقدمها المدينة لسكانها .

ثالثاً : الدور الذي تقوم به المجالس المحلية :

لاحظنا من خلال استعراضنا لنشأة وتطور المجالس المحلية في مختلف إمارات الدولة ، انها تتميز بقصر الفترة الزمنية من حيث نشأتها وممارسة نشاطاتها ، إذ أن معظم هذه المجالس لم يتجاوز السنوات العشر من عمله باستثناء (مجلس مدينة دبي) الذي تشكل عام ١٩٦١ واستمر حتى الوقت الحاضر ، إضافة إلى (مجلس العين) الذي استمر منذ تشكيله عام ١٩٦٨ وحتى الآن . أما بقية المجالس المحلية في مدن الدولة فقد شهدت ، بالرغم من قصر الفترة الزمنية التي نشأت خلالها ، فترات إنقطاع لم يوجد خلالها مجالس محلية لعدم إعادة تشكيلها بعد انتهاء مدتها القانونية التي تستمر لمدة عامين .

لقد أدى هذا الأمر إلى جعل الخبرة المتراكمة لدى المجالس المحلية وأعضائها بسيطة نظراً للفترة الزمنية القصيرة التي مرت على نشأتها وعدم استمرار غالبيتها في العمل . وقد نتج عن ذلك عدم إمكانية نشر الخبرة المكتسبة بين عدد أكبر من السكان لعدم إعادة تشكيل هذه المجالس بشكل منتظم خلال الفترة السابقة . وتبعاً لذلك فإن الخبرة المكتسبة في غالبية المجالس تعتبر محدودة . كذلك فقد نشأ عن ذلك عدم إيجاد علاقة ثابتة ومستمرة بين المجالس وأعضائها وسكان المدن المتواجدة فيها بحيث ينظر السكان إلى المجلس وأعضائه باعتبارهم الجهة التي تستطيع مساعدتهم في حل مشاكلهم اليومية وإيجاد وسيلة اتصال فعالة بالجهاز التنفيذي للبلدية في المدن بحيث يأخذ هذه المشاكل والاحتياجات ويعمل على حلها وتليتها .

إن عدم استمرارية المجالس المحلية في غالبية مدن الدولة أدى إلى بروز دور الجهاز التنفيذي ممثلاً في مدير البلدية ومدراء الدوائر التابعين له بحيث أصبح الدور الذي يقوم به أكثر أهمية من دور المجلس خاصة وأنه يتمتع وموظفوه بالخبرة والتأهيل العلمي ، إضافة إلى الصلاحيات في ممارسة أعماله . وقد جاءت فترة التطور السريع والمتلاحق التي شهدتها مدن الدولة خلال منتصف السبعينات ، نتيجة لازدياد عائدات النفط وانعكاس ذلك على زيادة انفاق البلديات ، لتعطي مدير البلدية دوراً متميزاً في عملية التنمية والتطور حيث أصبح — نظراً لغياب المجلس المحلي في العديد من المدن — الجهة التي أقيمت على عاتقها عملية القيام بتنمية

المدن خلال فترة قصيرة تتطلب اتخاذ قرارات سريعة ، وإنجاز مشاريع البنية الأساسية بحيث تصبح المدن البسيطة الموجودة مدناً حديثة تتمتع بكافة التسهيلات والخدمات . وقد قامت بعض المدن — التي شهدت انقطاعاً في أعمال مجالسها المحلية — بتشكيل لجان مؤقتة من المواطنين فيها لتساعد جهاز البلدية التنفيذي في التعرف على احتياجات ومشاكل السكان والعمل على تليتها وحلها ^(١) .

أما بالنسبة للأعضاء فقد ازداد عددهم باستمرار : فقد بدأت المجالس المحلية بعدد محدود لا يتجاوز عشرة أعضاء في جميع المدن ثم بدأ العدد بالزيادة في المجالس اللاحقة حتى أصبح يبلغ في المتوسط ما بين ٢٠ — ٣٠ عضواً . وقد أتاحت هذه الزيادة دخول أعضاء جدد إلى المجلس وبالتالي تنوع في خلفية الأعضاء ومؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية وتثليلهم لعدد أكبر من سكان المدن المتواجدين بها وبالتالي اتصالاً أكثر بهؤلاء السكان . كما لاحظ أن المستوى التعليمي بين الأعضاء بدأ بالارتفاع بعد أن كان متدنياً في معظم المجالس السابقة ، وخاصة في المجالس المختلفة التي جرى تشكيلها عام ١٩٨٠ . إذ ازداد عدد الأعضاء بشكل كبير مقارنة بالمجالس السابقة وارتفاع المستوى التعليمي لأعضائها حيث دخل المجلس أعضاء جدد يحملون مؤهلات أعلى من الثانوية العامة ويعملون في مجالات مختلفة . فدخل المجلس رجال أعمال ، وموظفون حكوميون ، أو موظفو القطاع الخاص ، والعديد من المهنيين في تخصصات مختلفة . وقد أتاحت كل ذلك تنوع الخبرات لدى الأعضاء وبالتالي إمكانية توظيفها لخدمة المجلس بشكل أفضل من السابق . وقد أصبح العديد من الأعضاء على دراية ومعرفة أفضل بالدور المطلوب منهم كأعضاء في المجالس المحلية وبالتالي اعتبار خدمتهم هذه خدمة عامة لمجتمع المدينة التي يقيمون فيها . وهذا الأمر يعتبر مخالفاً لمفهوم العضو في الفترة السابقة التي كانت تشهد مزجاً بين مصالح الأعضاء الخاصة والمصلحة العامة في العديد من المجالس مما أدى إلى عدم فعالية الدور الذي كان يقوم به الأعضاء . كذلك فإن دخول أعضاء جدد يتمتعون بمؤهلات علمية أفضل من أعضاء المجالس السابقة إضافة إلى خبرات متنوعة وعديدة سترك تأثيراً على أداء الأعضاء الآخرين ويزيد من خبرتهم في المستقبل نتيجة التعامل والاحتكاك المباشر بينهم من خلال العمل في المجلس ولجانه المختلفة .

كذلك يلاحظ بأن التزام الأعضاء بحضور الجلسات في المجالس الأولى التي تم تشكيلها لم يكن منتظماً . ويعود السبب في ذلك إلى عوامل عدة : منها عدم وجود مكافآت للأعضاء ، وانشغال العديد منهم بأعماله الخاصة ، الأمر الذي لم يترك لهم مجالاً للمساهمة والاشتراك في أعمال المجلس . كذلك فإن عدم معرفة الأعضاء بواجباتهم وما هو مطلوب منهم كان عاملاً مؤثراً في عدم المساهمة وفي عدم التفريق بين المصلحة الخاصة للعضو والمصلحة العامة وبأن هنالك حدوداً فيما بينهما لا يجب تجاوزها . وقد أدى جميع ذلك إلى ضعف تأثير الدور الذي كان يقوم به الأعضاء وعدم فعاليته في المجالس الأولى ونتج عن ذلك زيادة تأثير الدور الذي يقوم به الجهاز التنفيذي للبلدية ممثلاً في مدير البلدية نتيجة غياب دور المجلس وعدم فعاليته . ويلاحظ في المجالس التي تم تشكيلها في عام ١٩٨٠ بأن

(١) قامت بلدية ابو ظبي بتشكيل لجان مؤقتة من المواطنين بعد حل المجلس المحلي للمدينة عام ١٩٧٥ بهدف مساعدة ادارة البلدية في التعرف على احتياجات المواطنين .

هنالك التزاما أكبر بالحضور والمساهمة خاصة وأن العديد من الأعضاء لديهم الخبرة والتأهيل في مجالات مختلفة انعكست على مدى الدور الذي يقوم به في المجلس وأدائه فيه ، وبأن الخدمة في المجلس هي خدمة عامة لمصلحة المجتمع المحلي وبالتالي ضرورة التقيد بذلك . كذلك فقد ساهم منح مكافآت للأعضاء في مختلف المجالس المحلية في مدن الامارات المختلفة في التزام الاعضاء بالحضور خاصة وأن ذلك قد يعتبر عاملا مساعدا لبعض الأعضاء الذين يعتمدون جزئيا على ذلك في تغطية نفقاتهم المعيشية . هذا مع العلم بأن هنالك إختلافا واضحا بين مدن الامارات النفطية وغير النفطية لا سيما وأن الاعضاء في الامارات النفطية مطالبون بالحضور والمساهمة في أعمال اللجان المختلفة بشكل يكاد يكون مستمرا لا سيما تلك اللجان التي لها علاقة بالمواطن بشكل مباشر مثل توزيع المساكن وقطع الأراضي الزراعية وغيرها .

إن ممارسة المجلس لصلاحيته تتم من خلال اللجان التي تنص عليها قوانين وأنظمة تشكيل وإنشاء المجالس والبلديات اضافة إلى اللجان المختلفة التي يقوم المجلس بتشكيلها تبعا لاحتياجاته . وبالتالي فإن هذه اللجان تلعب دورا مهما في ممارسة المجلس لصلاحياته حيث تخصص كل منها بمجال عمل معين تقوم من خلاله بالإشراف على نشاطات الجهاز التنفيذي في المدينة والتأكد من تطبيق سياسة المجلس العامة بهذا الخصوص . ويلاحظ هنا أن عدد اللجان التي جرى تشكيلها في المجالس المحلية الأولى كان محدوداً في أغلب المدن إذ لا يتجاوز عددها ثلاث لجان فقط . وقد ازداد هذا العدد في المجالس اللاحقة مع ازدياد عدد الاعضاء حتى أصبح عدد اللجان في المجالس التي تم تشكيلها منذ عام ١٩٨٠ يتراوح ما بين ٥ - ٨ لجان تقوم كل منها بنشاطات مختلفة . وقد أتاح هذا الأمر مجال تخصص للأعضاء في مجالات معينة واكتساب خبرة في ذلك المجال مع إمكانية إتصال أوسع بالسكان في مجالات عمل اللجان وبالتالي انعكاس ذلك في قراراتها وما تقوم به من أعمال ونشاطات . وقد جاءت الزيادة في اللجان في السنوات الأخيرة متناسبة مع تنوع وتعدد الخدمات التي أصبحت البلديات تقوم بتقديمها للمقيمين داخل حدودها وضرورة وضع قواعد وأنظمة للتقيد بها من قبل المقيمين والعاملين داخلها . وقد جاء هذا الأمر نتيجة للتطور الذي حصل في المدن المختلفة وينسب متفاوتة بين مدن الامارات النفطية وغير النفطية ، الأمر الذي جعل هذه المدن بحاجة إلى وضع قواعد وتعليمات وإصدار قوانين وأنظمة للعمل بموجبها .

إن صلاحيات المجلس المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الصادرة تبين وجود صلاحيات واسعة يستطيع أعضاء المجلس ممارستها من خلال اللجان المختلفة التي تقوم بالإشراف على نواج متخصصة من أعمال ونشاطات الجهاز التنفيذي للبلدية . وتشتمل هذه الصلاحيات على نواج مالية وإدارية وخدمات عامة بأشكالها المختلفة وتطوير المدن بشل عام . وتستطيع المجالس تبعا لذلك إتخاذ قرارات في العديد من هذه الأمور الواقعة ضمن اختصاصها وتحويلها بالتالي إلى جهاز البلدية للعمل على تنفيذها . إلا أن أنظمة وقوانين البلديات الصادرة في جميع الامارات تنص على أن قرارات المجالس المحلية تخضع لتصديق وموافقة حاكم الإمارة الذي يحق له الموافقة عليها أو تعديلها أو إلغاؤها . ويبدو أن هذه الصلاحية لحاكم الإمارة

تجري ممارستها بشكل خاص فيما يتعلق بالموارد المالية للبلدية التي تأتي في غالبيتها من ديوان الحاكم . وبالتالي فهو يرغب في التأكد من أن المبالغ التي سيتم إنفاقها على المشاريع والخدمات المختلفة يمكن توفيرها ضمن الامكانيات المالية المحدودة لا سيما في الإمارات غير النفطية . علما بأن الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من الرسوم والعوائد المختلفة لا تغطي إلا جزءا يسيرا من إنفاقها . لذلك فإن حرية الحركة للمجلس تكون محدودة في نوعية القرارات التي يتخذها ومدى تنفيذها خاصة إذا ترتب عليها التزامات مالية لا يمكن توفيرها ضمن إمكانيات البلدية الضئيلة .

أما في الامارات النفطية ، فإن المجلس يتمتع بحرية عمل أكبر في النواحي المالية رغم أن الجزء الأكبر من الإيرادات يأتي من موازنة الإمارة . ويعود السبب في ذلك إلى توفر الامكانيات المالية لدى حكومات هذه الامارات ورغبتها في تنمية وتطوير مدنها بشكل سريع ، الأمر الذي يجعلها تنفق بسخاء على المشاريع المختلفة فيها . وقد استطاعت خلال السنوات القليلة الماضية استكمال الجزء الأكبر من مشاريع البنية الأساسية فيها إضافة إلى التوسع في الخدمات العامة التي تقدمها للمقيمين داخل حدودها مع تحسين نوعية هذه الخدمات بشكل مستمر وتقديم أنواع جديدة منها . وبالتالي فإن مصلحة الإمارة العامة تهدف إلى النهوض بمدنها الأمر الذي يترك للاعضاء مجالا أوسع للمساهمة في عملية تنمية وتطوير المدن من خلال المشاريع والخدمات التي يرون ضرورتها ويتقدمون بها أو تلك التي تُقدم إليهم ويوافقون عليها . علما بأن تقديم هذه الخدمات وتنفيذ المشاريع لا يترتب عليه التزامات مالية تشكل عبئا على المواطنين فيها ، بعكس الأمر الموجود في الامارات غير النفطية التي تفتقر إلى الموارد المالية الكافية لتنفيذ مشاريع وتقديم خدمات يحتاجها السكان بنفس السرعة التي تقدمها الامارات النفطية . وتلعب الحكومة الاتحادية هنا دورا هاما في سد العجز الحاصل عن طريق تقديم مساعدات مالية مباشرة إلى بلديات هذه المدن ، اضافة إلى تنفيذ العديد من المشاريع وتقديم الخدمات فيها .

وبما سبق يتبين لنا بأن المجالس المحلية في مدن دولة الامارات العربية المتحدة قامت بدور قيادي بسيط في الفترة الأولى من تشكيلها في توجيه وقيادة المدن المتواجدة فيها ، وأن دورها هذا لم يكن له تأثير كبير حيث برز في تلك الفترة الدور الذي يقوم به الجهاز التنفيذي للبلدية ممثلا في المدير وموظفيه بشكل أكبر . ويعود السبب في ذلك إلى أن الاعضاء في الفترة الأولى لم تبلور لديهم فكرة واضحة وكاملة عن الدور الذي يُفترض في عضو المجلس المحلي القيام به . وبالتالي فإن ضعف عملية إتخاذ القرارات أدى بهم إلى التقليل من أهمية الدور الذي يفترض أن يقوموا به .

إن دور الاعضاء منذ عام ١٩٨٠ اختلف عن السابق وخاصة منذ تشكيل المجالس المحلية في مختلف المدن ، اذ انضم أعضاء جدد يحملون مؤهلات أفضل من السابق ويتمتعون بخبرات مختلفة . وتبعاً لذلك فإن الدور القيادي الذي أصبحت تقوم به المجالس المحلية أصبح أكثر تأثيراً ونشاطاً من خلال اللجان العديدة التي جرى تشكيلها والتي أصبحت على اتصال أوسع بقطاعات مختلفة من المقيمين في المدن . الا أن مدى هذا التأثير لا يزال خاضعا لمدى الصلاحيات التي يتمتع بها حاكم كل إمارة وامكانية نقض قرارات المجلس .

إن زيادة فعالية وتأثير الدور الذي تقوم به المجالس المحلية في المستقبل يستدعي تدريب الاعضاء على مفهوم الحكم والادارة المحلية والواجبات المطلوبة من عضو المجلس والدور الذي يجب أن يقوم به ، اضافة إلى اطلاعه على ما يستجد من أمور في مجال الخدمات التي تقدمها المدن والتطورات التي تحدث في هذا المجال ويمكن إنجاز ذلك عن طريق عقد

ندوات قصيرة للأعضاء خلال فترات زمنية إضافة إلى تزويدهم بالمعلومات الحديثة عن المواضيع والأمور ذات الأهمية لأعمالهم في المجلس على أن يتم تنفيذ ذلك لدى تشكيل المجالس الجديدة خلال فترة وجودها وممارستها لأعمالها .



المدينة العربية المعاصرة على ضوء التجربة المغربية

د. الرشيد الغزواني

ولإيجاد التوازن المطلوب بين الجانب المادي والروحي في الحياة داخل المدينة ، اهتمت هذه السلطات بتوفير المناخ الملائم لأداء الوظائف الدينية من عبادات ووعظ وإرشاد ومحاربة الإلحاد والخلل الديني .

ولقد ظل هذا الأسلوب في تنظيم وتسيير المدينة المغربية يؤمن التلبية الكاملة لحاجيات السكان حتى النصف الأخير من القرن الحالي حيث طرأت مؤثرات جعلت تنظيم المدينة يفقد فعاليته وأصالته .

وقد ساهم الاستعمار الاجنبي — بقيم ومبادئ ومفاهيمه بشأن تنظيم المدينة وتسييرها — في إحداث الاختلال الذي أصاب النسيج العام للمدينة المغربية العتيقة ، مما أفقدها طابعها المتوازن ، بالإضافة إلى عوامل أخرى متعددة زامت القرن العشرين نخص بالذكر منها : الانفجار السكاني ، والتوسع العمراني ، والهجرة القروية المكثفة نحو المدينة ، حيث لوحظ أن نسبة النمو والتطور في المدن المغربية تفوق ٨ ٪ في بعض الأحيان ، وهذا الأمر أدى إلى جعل سكان المدن يمثلون ما يقرب من ٤٥ ٪ من أصل مجموع سكان البلاد بينما كانت هذه النسبة لا تزيد ٣٠ ٪ في بداية السبعينات .

ونتيجة لذلك اتسع المدار الحضري للمدن العتيقة وأنشئت حوالها تكتلات عمرانية جديدة أفقدتها هويتها بالإضافة إلى ظهور مدن حديثة يبلغ عددها حاليا ٨٥ مدينة .

وبسبب التطور السريع الذي عرفته المدينة المغربية وما نتج عنه من اتساع حجم الحاجيات وتنوعها برزت مشكلة إيجاد أسلوب لتنظيم المدينة المغربية وإدارة شئونها بطريقة تضمن حلولاً ناجعة لهذه المشاكل المطروحة .

وهكذا تبني المغرب نهج اللامركزية كأسلوب لتدبير شئون المدينة وكوسيلة لإشراك السكان في تسيير قضاياهم المحلية .

ان اختيار هذا الأسلوب الديمقراطي الهادف إلى اسهام السكان في تدبير شئون المدينة مكن المسؤولين من الحصول على هياكل قادرة على النهوض بالمسؤولية المحلية والبحث عن أنجح الوسائل الكفيلة بتنظيم مراققتها .

تكونت في المغرب عبر أحقاب التاريخ مدن تمتاز بطابعها المعماري الأصيل ، وتناسق وظائفها الاقتصادية والاجتماعية التي تُسد حاجيات ومتطلبات سكانها .

وقد اشتهر صناعاتها بالمهارات والذوق الرفيع الذي إتسمت به الهندسة العربية الاسلامية .

وتُجسد بعض مظاهر مدننا العتيقة مدى فعالية تنظيم هياكلها وتوزيع الوظائف في حظيرتها وتوازن انشطتها وتكاملها في انسجام تام .

ومكن هذا التنظيم من إيجاد مرافق متعددة الاختصاصات والمرامي تستجيب لظروف العيش وتتمشى ومستلزمات الحياة داخل التجمعات البشرية مع مراعات مقتضيات البيئة العربية الاسلامية .

واستجابة لهذه الخصوصيات ، نُظمت المدينة بشكل يضمن توازنا بين جميع القطاعات السكنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والروحية ، الشيء الذي طبع تنظيم مرافقها بطابع التخصص والتكامل في آن واحد .

وهكذا بدت الأحياء السكنية — رغم استقلالها المكاني — مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمراكز الصناعية والتجارية وقطاع الخدمات بجانب المرافق ذات الطابع الديني والثقافي بحيث تؤدي كل واحدة منها دورها الطبيعي في خلق التوازن الاقتصادي والتضامن الاجتماعي بين مختلف الفئات المتجاورة داخل المدينة .

وكانت سلطات المدينة المتمثلة في الباشا والمختسب وأمناء الحرف تضطلع بتأمين السير المنسجم لمرافق المدينة وضمان استمرارياتها ، وإلى هؤلاء يرجع أمر السهر على مصالح السكان الشاملة اقتصادية كانت أو اجتماعية فضلا عن القيام بدور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر تمشيا مع تعاليم الاسلام الحنيف .

وهكذا كانت هذه السلطات تسهر مباشرة على استتباب النظام العام ، ومراقبة الأسعار ، وجودة السلع ، وقمع الغش ، وتأمين الخدمات على الوجه الأمثل ، حسب الأعراف والتقاليد التي تحكم العمل في اطار كل حرفة ، علاوة على تدبير المرافق العمومية كالكتاتيب والمدارس والمعاهد والمؤسسات الاجتماعية والصحية والسهر على تزويد الأحياء بالماء العذب وكذلك تنظيفها وتطهيرها وفق اساليب تقنية متطورة .

أولاً : التنظيم الإداري للمدينة المغربية .

لقد اعتاد سكان المغرب على تسيير شئونهم المحلية بأنفسهم منذ سالف العصور ، فلا غرابة ان يتخذ المغرب — غداة حصوله على الإستقلال — من اللامركزية اسلوبا قانونيا حديثا لتنظيمه الإداري ، حيث أصدر المشرع المغربي سنة ١٩٦٠ قانونا خاصا بتنظيم الجماعة المحلية . وقد استمد هذا النظام الجديد اصوله من مؤسسة الجماعات العريقة التي تشبه إلى حد بعيد المفهوم الحديث للامركزية الادارية وكذلك من مبادئ الاسلام الخفيف المجسدة في طريقة الشورى التي عملت بها الانظمة السياسية المغربية منذ القدم .

هذا ، وأن الدستور المغربي منح ضمانات للنظام الجماعي حيث أكد طابعه الديمقراطي وذلك بإقرار مبدأ تشكيل المجالس المكلفة بتسيير الجماعات المحلية عن طريق الاقتراع العام المباشر .

ويعتبر الإصلاح الجماعي الصادر سنة ١٩٧٦ ، منعطفًا هامًا في تاريخ اللامركزية الادارية ببلادنا إذ وسع اختصاصات المجالس الجماعية وأناط برؤسائها مهام جديدة وخفف أيضاً من حدة الوصاية عليها مما أعطى اللامركزية نفساً جديداً ويحتوي عميقاً .

وهكذا ضمن الإصلاح الجديد للجماعة اطارا قانونيا لاشراكها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بجانب الدولة والقطاع الخاص .

وفي ظل هذا النظام أصبحت المصالح البلدية تُدار عن طريق جهازين أساسيين يتمثلان في المجلس البلدي ورئيسه .

كما أن اختيار أعضاء المجالس الجماعية في المملكة المغربية يتم طبقاً للمبدأ الديمقراطي عن طريق الاقتراع العام المباشر ، إيماناً من المشرع بأن المواطنين أدري بمصالحهم المحلية وبالتالي فهم أقدر على اختيار الأشخاص المؤهلين لتحمل مسؤولية تسيير القضايا المحلية .

وهذه المجالس المحلية تضم في حظيرتها ممثلي جميع فئات الشعب ، فضلاً عن تعدد الانتماءات الحزبية والتفافية المتواجدة على الساحة السياسية .

وفي ظل هذه الظروف يسود الحوار المثمر البناء ويشند الحماس والمنافسة بين هذه الانتماءات في جو من المسؤولية الواعية المتزنة ، الأمر الذي يحفز الجميع إلى الاجتهاد والابتكار وابتغاء الصالح العام .

ويتمثل الجهاز التنفيذي للمجلس في الرئيس ومساعديه الذين يتم اختيارهم من قبل المجلس نفسه عن طريق الاقتراع السري .

ويعتبر الرئيس مهمته طيلة مدة انتداب المجلس أي ٦ سنوات ، ويعتبر الرئيس مسؤولاً عن تنفيذ مقررات المجلس والميزانية ويُعد الرئيس الفعلي للمصالح البلدية والرئيس التسلسلي لموظفيها وأعوانها والمسئول عن ضبط الحالة المدنية وممارسة الضابطة الادارية في مجال السكنية العامة والصحة العمومية باستثناء ميدان الأمن الذي يعتبر من مسؤولية الادارة المركزية وممثلها في المدينة .

وإلى جانب ذلك يتولى رئيس المجلس تمثيل المدينة في جميع مظاهر الحياة العامة داخل البلاد وخارجها . وعلى الرغم من ذلك يخضع الرئيس

لرقابة المجلس التي تتجلى بالخصوص في محاسبته سنوياً على حسن تسييره لمرافق الجماعة . ويحق للمجلس في حالة عدم رضاه عن رئيسه في ميدان تدبير القضايا الجماعية إقالته بشرط تصويت ثلثي أعضائه ضده .

هذا ويتداول المجلس الجماعي ، بحكم القانون ، جميع الأعمال طبقاً للتقاليد الديمقراطية التي تقتضي سيادة رأي الأغلبية مع احترام رأي الأقلية والاستماع إلى ملاحظاتها ، وكذلك إتاحة كل الفرص لها للدلاء بحُججها والتعبير عن وجهة نظرها .

ولتحقيق مشاركة المواطنين ، ولو بصفة غير مباشرة في اتخاذ المواقف وتحديد الاختيارات المتعلقة بجماعاتهم ، قرر المشرع المغربي جعل اجتماعات المجالس تكتسي طابعاً عمومياً ، فبإمكان كل شخص حضور اجتماعات هذه المجالس ومن حق كل مواطن الاطلاع على محاضر الجلسات وأخذ نسخ منها والتعليق عليها وانتقادها في الصحف والجرائد وغيرها من وسائل الاعلام الملائمة ، علاوة على ذلك تلزم المجالس ، قانوناً ، بالاعلان عن محتوى مداولاتها للعموم .

وتجدر الإشارة إلى أن الإصلاح الجذري الذي تحقق عام ١٩٧٦ تحوّل للجماعات المحلية اختصاصات واسعة تهم جميع القضايا المحلية .

وهكذا أصبحت المجالس المحلية الجماعية تتولى إنجاز مختلف التجهيزات المحلية الضرورية المتعلقة أساساً بقطاعات الماء الصالح للشرب ، والكهرباء ، والتطهير والنقل العمومي الجماعي ، أما في ميدان التعمير والتهيئة الترابية فقد صار للمجالس دور قيادي في إعداد وإنجاز التصاميم العامة ، وغدت بالتالي تشارك بصفة مباشرة وفعالة في أخذ القرارات الخاصة بسياسة السكنى والتعمير بغية الوصول بالجماعة إلى تحقيق كامل نموها الاقتصادي والاجتماعي .

ولهذه الغاية يضع المجلس مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة طبقاً للإتجاهات والأهداف المقررة في المخطط الوطني ، وتحقيقاً لهذه الغاية يحدد المجلس برنامج تجهيز الجماعة في حدود الوسائل الخاصة بها والوسائل الموضوعية رهن اشارتها من طرف الدولة ، كما يمكن للمجلس أن يقترح على الادارة المركزية الأعمال اللازم القيام بها للنهوض بتنمية الجماعة اذا كانت هذه الأعمال تتجاوز حدود الإختصاصات الاجتماعية أو تتجاوز نطاق وسائل الجماعة والوسائل الموضوعية رهن اشارتها .

كما ألزم التشريع كلاً من الدولة والمؤسسات العمومية أن تُطلع ، سلفاً ، الجماعة على المشاريع المزمع إنجازها بترابها .

وبناء على هذه الصلاحيات أصبحت الجماعة لكونها اطاراً لاستقبال المشاريع شريكاً حتمياً للدولة في مسيرة التنمية الشاملة والمتكاملة للبلاد .

ثانياً : تقنيات ووسائل تسيير المصالح المحلية .

من استعراضنا لتكوين الهياكل الجماعية والمهام المتشعبة والمتعددة التي أصبحت تضطلع بها ، أمكن اللام بمدى أهمية الإصلاح الجماعي لسنة ١٩٧٦ الذي عزز سلطات المجالس المحلية ودعم قواعده الديمقراطية الجماعية بغية تمكين المواطنين من المشاركة الحقة في تنمية مدنهم .

لقد ضمن الاصلاح القانوني الجديد للجماعات التكفل بالمرافق العمومية ذات الصبغة المحلية والمشاركة الفعالة في عملية التجهيز والتنمية .

ان هذه الانطلاقة الهامة مكنت من تعبئة كل الوسائل لفائدة الجماعات كما أظهرت قدرة واستعداد المنتخبين الجماعيين لتحمل المسؤوليات التي أناطها بهم المشرع .

وكان من الضروري ان تُصاحب هذه الصلاحيات القانونية اجراءات ومبادرات من طرف الدولة تهدف ، أساسا ، إلى مساعدة الجماعات المحلية للنهوض بمهامها الجسيمة والتي تجسدت في التحسين الكمي والنوعي للوسائل والهياكل الخاصة بالادارة المحلية وتبني تقنيات حديثة لتدبير مرافق المدينة .

فمن حيث تقنيات التسيير تبنت الجماعات في المغرب أنجع الطرق الكفيلة بتدبير أمثل لمرافقها وتنفيذ مشاريعها ، وهكذا لجأت — فضلا عن طريقة التسيير المباشر — إلى تبني طريقة المؤسسة العمومية المحلية والاستفادة من المزايا التي يوفرها هذا الاسلوب المعروف بمرونته وما يتيح من سرعة في الانجاز .

وقد لقي هذا الاسلوب اقبالا واسعا من لدن الجماعات المحلية التي استطاعت بفضلها أن ترفع من مستوى وجودة الخدمات المقدمة إلى الجمهور ، ولا سيما في قطاعات النقل الحضري وتوزيع الماء والكهرباء .

ومن خلال النتائج الايجابية التي حققها هذا الاسلوب يتكبد المسؤولون حاليا على دراسة امكانية تمديده إلى قطاعات حيوية اخرى (كالتطهير والمجازر ومحطات التبريد .)

وانطلاقا من حتمية التعاون الاجتماعي ، ونظرا لوجود مصالح مشتركة بين الجماعات ، فقد خول المشرع للجماعات إمكانية تكوين نقابات جماعية تهدف إلى تحقيق عمل أو فائدة مشتركة فيما بينهما .

وفي نفس الاتجاه يمكن لها أن تُحدث فيما بينها وكالات مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي ينصب نشاطها ، أساسا ، على القطاعات ذات الطابع الصناعي والتجاري .

وبغية مشاركة القطاع الخاص في مجهود التنمية المحلية يمكن للجماعات أن تؤسس بتعاون معه شركات إقتصاد مختلط لما يتيح هذا الاسلوب للجماعة من الاستفادة من خبرة وحيوية القطاع الخاص .

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة عملت جاهدة على إرساء اسس الديمقراطية المحلية عن طريق تحسين مواردها المالية وتقويتها وكذا تعزيز الهياكل والمرافق المحلية بالأطر^(١) والكفاءات اللازمة .

وتبين حصيلة تجربة السنوات الست الأخيرة المدى الذي وصلت إليه الجماعات على المستوى الكمي والكيفي من حيث التأطير وتعزيز طاقتها المالية والنصيب الأوفر الذي أصبحت تساهم به في ميدان الاستثمارات العمومية ، مما يترجم بوضوح الإرادة السياسية للدولة في ترسيخ قواعد الديمقراطية المحلية .

وغداة تطبيق الاصلاح الجماعي الجديد لسنة ١٩٧٦ لوحظ — بالنظر إلى حجم المهام الجسيمة التي أنيطت بالجماعات — عدم تناسب هذه الاختصاصات مع الإمكانيات المتوفرة لديها ، الشيء الذي حدا بالدولة إلى بذل جهود ملموسة لتمكين الادارة المحلية من الحصول على الوسائل المالية والبشرية اللازمة لممارسة اختصاصاتها ، فعلى صعيد تزويد المرافق المحلية بالأطر والتقنية ذات الكفاءات فإن وزارة الداخلية قامت بعملية متعددة الأبعاد في اتجاه تزويد الجماعات المحلية بالوسائل البشرية اللازمة لممارسة اختصاصاتها الجديدة .

ولقد بُذلت هذه المجهودات الضخمة لتحقيق هدفين ، فمن جهة أولى تم انشاء تدريجي لوظيفة عمومية محلية حقيقية ، ومن جهة أخرى انصرف الاهتمام إلى تأمين توازن بنيوي وجغرافي في هذا الصدد .

ويظهر مدى أهمية هذه المجهودات من خلال التغييرات الملموسة إبتداء من ١٩٧٦ على الصعيد الكمي والنوعي فيما يتعلق بعدد موظفي الجماعات المحلية .

وهكذا سمحت هذه التغييرات بالرفع من مستوى تسيير المرافق المحلية .

وقد أدت العملية المندمجة التي تقوم بها وزارة الداخلية إلى تعزيز الطاقات البشرية للجماعات المحلية كماً وكيفاً ، فالعمليات الآتي ذكرها تم نهجها بغية اشباع حاجات الجماعات المحلية من الأطر الادارية والتقنية على المدى القصير والمتوسط ، بين ذلك :

- (١) تعزيز طاقة استقبال مراكز التكوين ، وإحداث مراكز جديدة خاصة بإعداد أطر الجماعات المحلية .
- (٢) مشاركة كل القطاعات العمومية في تحسين تأطير المصالح الجماعية عن طريق تسهيل اجراءات الحاق الأطر التقنية ذات التجربة المهنية للعمل في الادارة المحلية .
- (٣) مساهمة المدارس والمعاهد العليا في مجهود تأطير مرافق الادارة المحلية .
- (٤) منح الأسبقية للجماعات المحلية في تعيين الأطر التقنية الخاضعة للخدمة المدنية .

وبفضل هذه الجهود المتضافرة ، فإن عددا هاما من الأطر قد تم وضعه في السنوات الأخيرة رهن إشارة الجماعات المحلية ، مما حسن بشكل ملموس من مستوى التأطير الجماعي .

وبالفعل فقد سمح إحداث عدد هام من المناصب المالية لكل أصناف التشغيل بتوظيف مجموعات هامة من الموظفين في الجماعات المحلية . وقد ساعد في ذلك خلق نظام خاص بالوظيفة العمومية المحلية سنة ١٩٧٧ الذي شكل أرضية لجلب الأطر ذات الكفاءات لدى الادارة المحلية .

إن تطور بنية الموظفين الجماعيين خلال مرحلة ١٩٧٧ — ١٩٨٢ ذو معنى في هذا الصدد ، إذ يسمح بتقييم التقدم الحاصل في اتجاه تجاوز ضعف ادارة الجماعات المحلية والتقليص من عدم التوازن الهيكلي والجغرافي الملاحظ سنة ١٩٧٦ .

(١) تستخدم أقطار المغرب العربي مصطلح « الأطر » و « الإطارات » بمعنى « الكوادر » .

ومما تجدر الإشارة إليه أن الحجم الشمولي للموظفين الجماعيين قد ازداد بنسبة ٥٧ ٪ منذ سنة ١٩٧٦ بحيث ارتفع عدد الموظفين والأعوان الجماعيين من ٣٣,٠٠٠ سنة ١٩٧٦ إلى ٥١,٠٠٠ سنة ١٩٨٢ .

وفيما يخص ميدان المالية المحلية ينبغي الإشارة بإيجاز إلى الإصلاحات المالية الجهورية التي مكنت الجماعات من الرفع من مستوى قدراتها المالية لتغطية حاجياتها المتزايدة في ميدان التسيير والتجهيز عن طريق اللجوء إلى أساليب حديثة .

وهكذا أمكن الرفع من الموارد الذاتية للجماعات المحلية واستفادتها بشكل أوسع من امدادات الدولة ، فضلا عن تسخير امكانيات هامة جديدة في ميدان القروض .

ففيما يخص الموارد الذاتية للجماعات فان الاجراءات المتخذة منذ ١٩٧٦ هدفت إلى تحسين عوائد الضرائب والرسوم المحلية كما هدفت إلى اصلاح جذري للجبايات المحلية .

وفيما يتعلق بالرفع من عوائد الضرائب والرسوم الجماعية فقد تم العمل على جعلها ملائمة لتطور الظروف الاقتصادية ولتغير المادة الخاضعة للضريبة .

وفي هذا الصدد فان المناظرتين حول الجماعات المحلية اللتين عُقدتا سنتي ١٩٧٧ و ١٩٧٩ كانتا مناسبة لبلورة رغبة المنتخبين في اعادة النظر في معدلات الرسوم والضرائب المحلية وتبسيط طرق استخلاصها ، كما أن الاصلاح الذي أتى به القانون المالي لسنة ١٩٧٨ مكن من الرفع ، بصفة ملحوظة ، من مدخول الضريبة الحضرية .

وبخصوص إصلاح النظام الجبائي المحلي فان هذه المسألة حظيت بدراسة عميقة خلال جميع اللقاءات التي جمعت المنتخبين المحليين ومثلي الادارة المركزية .

ويهدف هذا الاصلاح إلى نقل بعض الضرائب والرسوم المستخلصة حاليا من قبل الدولة لصالح الجماعات المحلية من جهة ، وإلى تعديل جذري للجبايات المحلية من جهة اخرى ، الغاية منه :

— تنمية مداخيل الجماعات حتى تتمكن من تغطية جميع مصاريف التسيير ومواجهة متطلبات التجهيز بحظ وافر دون حاجة إلى امدادات الدولة .

— ضمان استقلال مالي للجماعات المحلية حتى يتلاءم مع سياسة اللامركزية التي كرسها تشريع ١٩٧٦ .

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب صادق على قانون يحدد الاطار العام لهذا الاصلاح المالي الهام .

وفيما يخص إعانات الدولة للجماعات فقد عرفت هي الأخرى منذ الاصلاح الجماعي لسنة ١٩٧٦ تطورا لم يسبق له مثيل .

وقد تجسدت هذه الاعانات في ميادين متنوعة تهم على الخصوص التخفيف من التحويلات المالية للجماعات وتحويل بعض المداخيل لفائدتها والرفع من حجم الامدادات بشكل بارز .

وتعكس الأرقام المالية مدى التطور الذي عرفه حجم إمدادات الدولة للجماعات المحلية بحيث تطور بنسبة تناهز ٤٠٠ ٪ في الفترة ما بين ١٩٧٧ و ١٩٨٣ . وعلى الرغم من هذه المجهودات الضخمة تظل الجماعات تعاني من خصائص مالي باعتبار جسامه وتشعب المسؤوليات الملقة على عاتقها في مجال التنمية والتسيير مما يضطرها إلى اللجوء إلى السوق المالي قصد الاقتراض .

ولهذه الغاية أُجِدَّتْ صندوق التجهيز الجماعي سنة ١٩٥٩ الذي يعتبر مؤسسة عمومية متخصصة في منح القروض للجماعات المحلية .

وقد أُحدثت تغييرات هيكلية على هذا الجهاز المالي في سنة ١٩٧٩ بحيث أدخلت اصلاحات هامة مكنت من تبسيط وسائل الحصول على القروض والزيادة في إمكانياته المالية حتى يستجيب لطلبات القروض التي تقدمها الجماعات ، وفي هذا الصدد ارتفع حجم القروض الممنوحة بصفة ملحوظة حيث ارتفع بزيادة ٣٦٠ ٪ ما بين ١٩٧٥ و ١٩٨٠ .

وفي إطار الحركة التي أضفيت على هذا الصندوق فإن هذه المجهودات امتدت لتشمل التفتح نحو السوق المالي الدولي ، وهكذا فان المفاوضات جارية مع البنك الدولي بغية تنمية وتنويع موارد هذا الصندوق .

ومن جهة اخرى فان بعض الجماعات المغربية تلجأ بشكل ملحوظ — وبفضل ضمان الدولة — إلى الاقتراض لدى السوق المالي العربي والدولي حيث استفادت من مساهمات هامة من لدن صندوق تنمية المدن العربية ، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والبنك الدولي ، إلى غير ذلك من المؤسسات المالية التي ساهمت في إنجاز العديد من المشاريع المحلية المهمة .

وتماشياً مع هذه الاصلاحات — التي سبق ذكرها — عمدت الدولة إلى وضع تقنيات تتعلق بميدان التسيير المالي والمحاسبي رهن إشارة المنتخبين بهدف تبسيط وترشيد المساطر الخاصة بالميزانية والمُحاسبية ، الشيء الذي مكن الجماعات المحلية من تحسين ملموس لعمليات تحصيل المداخيل وصرف النفقات .

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الاستفادة من الوسائل البشرية والمالية الهامة التي أصبحت في متناولها كان من اللازم اعادة النظر في هيكلية الادارة المحلية في اتجاه تحسين فعالية تدخل الادارة الجماعية وضمان جودة الخدمات المقدمة للسكان من طرف هذه الادارة وتوظيف رشيد للوسائل .

ولتحقيق هذه المرامي عملت وزارة الداخلية على خلق مؤسسه جماعية جديدة تتمثل في هيئة الأمانة العامة تتولى مهمة تنسيق وتنشيط المرافق الجماعية ، والسهر على تنفيذ القرارات الجماعية . وبهذا أصبح بإمكان الرئيس الاعتماد على بنية ادارية تمكنه من الاضطلاع ، على الوجه الأكمل ، بتسيير الشؤون المحلية التي تزداد تشعبا وتعقيدا .

ونظرا لأهمية هذا المنصب الجديد فقد تم تكوين الكتاب العامين للجماعات الذين يشترط فيهم مسبقا انتمائهم إلى الأطر العليا في الادارة فضلا عن وجوب حصولهم على شهادة الاجازة في الحقوق أو ما يعادلها .

وعلاوة على ذلك وبالنظر إلى تزايد حجم الاستثمارات الجماعية فقد غدا من المتحتم إعادة هيكلة المرافق التقنية التي اقتضت تحديد الاختصاصات والمسؤوليات الادارية والتقنية للمهندس المعماري والمهندس البلدي المكلفين بالمصالح التقنية .

هذا وقد أسفرت الدراسات الميدانية والعلمية التي أجريت في هذا المضمار عن وضع نموذج توجيهي يمكن الجماعات من وضع هيكل تنظيمي لمرافقها التقنية يتلاءم وحجم وطبيعة تدخلاتها التقنية والاقتصادية والاجتماعية .

ويتبين من خلال الممارسة العملية أن تدبير شئون المدينة أصبح اليوم يتطلب التحكم في تقنيات تسير معقدة ومتنوعة تستوجب من المنتخبين المحليين استيعابها والتمرس عليها ، مما أدى إلى وجوب عقد حلقات دراسية وندوات ومناظرات وطنية وخارجية أهتمت بالقطاعات الحيوية الجماعية ، وبالاخصيص :

التسيير المالي والمحاسبي — تسيير الموظفين الجماعين — تدبير الممتلكات الجماعية — التعمير — تخطيط وبرمجة المشاريع الجماعية — الحالة المدنية — تسيير المؤسسات العمومية الجماعية — التعاون بين الجماعات .

لقد اتضح من معطيات هذه التجربة أن ميدان تنظيم وتسيير الجماعات المحلية أصبح علما متطورا يتطلب ابحاثا ودراسات مستمرة لتكييفه مع مستجدات الحياة العصرية .

ولهذه الغاية قرر المغرب انشاء معهد عالٍ للجماعات المحلية يكون ملتقى للمهتمين بقطاع الجماعات المحلية من منتخبين وباحثين وممارسين وتقنيين وطلبة ، سعيا وراء تنمية البحث العلمي والفني في هذا الميدان .



التخطيط لمدينة عربية معاصرة

للدكتور محمد الباهي

اضافية ، لجديرة بان تشجع وتعمم حتى تدخل في العادات وتنفذ إلى أساليب التسيير . وعلاوة على كونها طريقة منهجية علمية فهي تقرب الفني وصاحب النفوذ من المواطن فتجعل هذا الأخير يرتاح إلى أعمال ممثله ويشعر بانه يساهم فعلا في توجيه مصير قريته أو بلدته أو مدينته أوجيه . أن في اتباع طريقة المشاركة تحاشيا لزللات يذهب ضحيتها المتساكن . والمشاركة وان بدت باهضة الثمن تقلل من تكلفة المشاريع في اخر الأمر . فالمشاركة الأفقية والعمودية للسكان تجعلهم يشعرون بانهم يتحكمون في مصيرهم ومن ثم في مجال حياتهم .

أليست الغاية من كل عمل بلدي هي توفير احسن اطار حياة من اجل احسن طريقة حياة لكل انسان حر ؟ . سنحاول من خلال دراسة ميدانية ابراز نجاح طريقة المشاركة في العمل البلدي عامة وفي احضار وانجاز أمثلة التهيئة خاصة ودور المتغيرات ما بين مستقلة وتابعة في توجيه مثل هذه العمليات . وتشتمل الدراسة :

أولا : على ذكر محاولة تجديد حي وكيفية الأخذ بأفكار المتساكنين واختيار طريقة لاشراكهم في تخطيط أمثلة حيهم .

ثانيا : على وصف عملية اصلاح وترميم منطقة صغرى كائنة بحى شعبي بمشاركة المتساكنين الفعلية في عمليات ترميم وتجميل دورهم .

أولا : محاولة تجديد حي والأخذ بأفكار المتساكنين وإشراكه في التخطيط :

١ (الاطار المادى والاجتماعي :

أ - موقع الحى وتاريخ نشأته

يقع حى الخلفاوين في قلب الرض الشمالى ، من المدينة العتيقة (تونس) ولايختلف غشاوة المعمارى كثيرا عن باقي غشاء المدينة العتيقة ، إلا أن أغلب الدور عادية البناء والشكل ، وكل سكانه من طبقة متوسطة ثلاثة أرباعهم من مواليد المنطقة ويعملون في التجارة والصناعة . نصف السكان او اكثر بقليل هم من ابناء الحى ، وهو يشهد مع ذلك كثافة لعدد القاطنين به .

تقوم البلديات بدور مهم في توجيه عمليات التهيئة العمرانية عامة وفي السيطرة على العقارات خاصة . ويكون القسم الفني أو الادارة الفنية بمثابة الجهاز الأساسى في توجيه اشغال البلد حسب اغراض السلطة البلدية .

لقد اصبح من الضروري أن يتبع الجهاز الفني المنفذ الطرق العصرية في التسيير عند القيام بعمله ، وان يعتمد على احدث التقنيات في حل مشاكل المدينة : من مرور ، وتطهير ، واسكان ، وبرمجة التدخل وحصره في أمثلة تهيئة عملية .

في العالم الثالث وفي البلاد العربية التي تعيننا بالذات ، ادخلت طرق التسيير العصرية لشئون المواطن فجأة دون المرور بمراحل فنجم عن ذلك ارتباك في سير الادارة وتعثر في احضار البرامج وتأخر في الانجاز .

لكن لامناص من مجابهة التحدى ، لذا نجد الكثير من المدن العربية تقوم بمجهود ملموس « معتمدة على اطارات عربية مقتدرة »^(١) في ايجاد الحلول لمشاكلها وخاصة المتعلقة منها بمتطلبات النمو كترسيم وتخطيط الأمثلة العمرانية الشاملة أو الخاصة بالمناطق .

ونستطيع القول بان الطرق والمناهج المتبعة من طرف البلديات في بلداننا هي نفس الطرق التي اختبرتها الدول الصناعية منذ اوآخر القرن التاسع عشر ، ونعنى بها طرق التخطيط العمرانى الآتية :

- التخطيط العمرانى في احضار امثلة مجردة وتأثره بالمدرسة الوظيفية .
- التخطيط العمرانى المعتمد على طرق ومناهج التخطيط الاقتصادى .
- التخطيط العمرانى المتمثل في اشراك السكان في رسم الاختيارات الأساسية وهي الطريقة السائدة في الوقت الحاضر .

أن محاولة اشراك المتساكن في عمليات التخطيط والتهيئة اخذت تفرض نفسها كبديل لطرق التخطيط السابقة المتسببة في انجازات شوهت المحيط ونقصت على الانسان حياته . وهى ، وان كانت صعبة وتتطلب نفقات

(١) تستخدم أقطار المغرب العربي مصطلح « الإطارات » و « الأطر » بمعنى « الكوادر » .

واجهت الحى في مطلع القرن العشرين مشاكل مختلفة ، منها تدهور البناء والعقار وكثافة عدد السكان بالمنزل الواحد ففقد أنشطته وبالتالي شخصيته ، ولم تزد مقتضيات العصر الوضع إلا حدة مما جعل المسؤولين يفكرون في إصلاحه وتجديده .

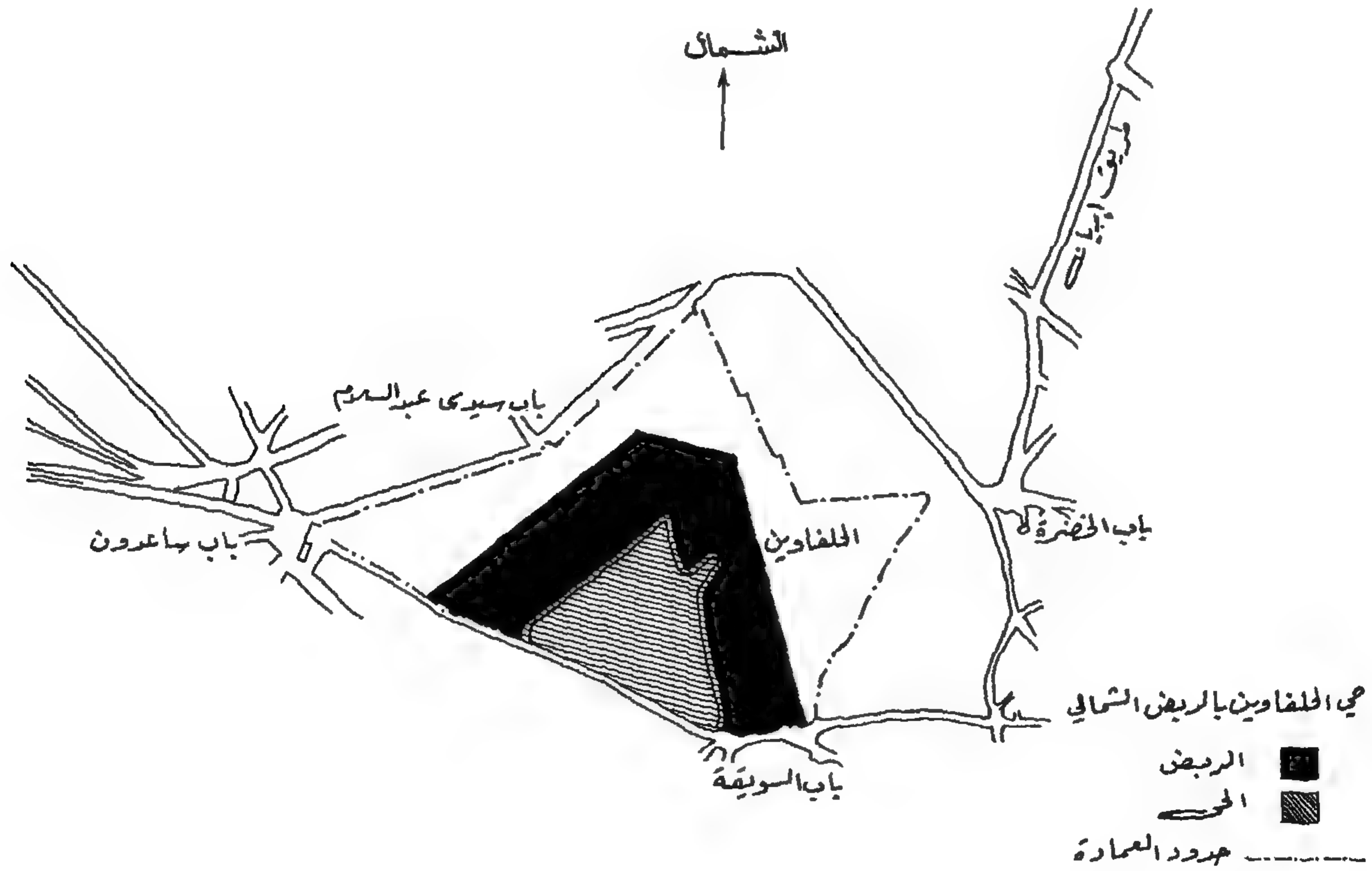
لايسع المجال هنا لذكر كل الأطوار التاريخية التي مر بها الحى بل سنقتصر على بسط أهمها^(١) .

تكون الحى في القرن الثالث عشر وأخذ يتسع ومن ذلك الحين مر بكل الفترات التي مرت بها مدينة تونس حتي أوائل القرن التاسع عشر حيث أمر الوزير « صاحب الطابع » ببناء جامع للخطبة في بطحاء الحى ، ومدرسة ومنشآت أخرى وقصر ومقهى ، وسوق مغطاه سوق الجديدة ، وقد أضفت هذه الأعمال المعمارية على الحلفاوين صبغة الحى ومالبت أن أصبح الحلفاوين الحى الشعبي المقصود من طرف الناس وكسب شهرة لحيويته وشعبيته وخاصة في المواسم الدينية والأعياد وفي شهر رمضان ، مما أدى ببعض من زاره من العلماء الأجانب في ذلك الوقت إلى القول بأنه ربما يكون آخر حى تقليدي سيصمد أمام التغيير وسيبقى قائما بمدينة تونس العتيقة .

بعد انجازات « صاحب الطابع » قام بعض من كبار الوزراء والسفراء بإنشاء دور ومدارس وتجهيزات أخرى ، ويصح القول بأن الحى لم يشهد أعمالا تذكر منذ سنة ١٨٩١ م - حيث أقرت البلدية أول مثال لتطهير مدينة تونس العتيقة - إلى سنة ١٩٥٣ م حيث وقع احضار مثال للأشغال الكبرى بالمدينة . ولم نجد في هذه الفترة اهتماما فعليا بالحى ، بل كل مافي الأمر هو أن برنامج العهد تناول مسائل مثل الحفاظ على المدينة العتيقة وعمليات التجميل للأنتهج والبطاح وتعهدا بالترميم والاثبات .

في السنوات الأولى من الاستقلال وقع إعداد أول مثال لتهيئة الحى وبدأت تظهر سلسلة من الأمثلة والاقتراحات^(٢) آخرها مثال التهيئة لسنة ١٩٧٥ م الذى أقرته السلطة المعنية . ومر الحى من أمثلة تفرض تهديمه وإفراغه من سكانه إلى أمثلة تعتمد على التجديد بمراحل إلى آخر مثال لسنة ١٩٧٥ م الذى اعتمد الاصلاح والتطهير مع شيء من التجديد في بعض الاماكن .

ولعل اطلاع صاحب المشروع على آراء المواطنين جعل مشروعه لا يتعد كثيرا عن اقتراحات السكان أنفسهم في تهيئة حيزهم .



- (١) أنظر دراستنا حول هذا الحى بعنوان « من منهج التعمير الاستعماري إلى منهج التعمير البيروقراطي » تطبيق : مثال حي الحلفاوين . باريس الصربون . ١٩٧٣ م .
- (٢) نذكر بعض الأمثلة التي وقع احضارها لتهيئة الحى :
 - مشروع فاقو بالاشتراك ١٩٦٨ - ١٩٦٩ .
 - مشروع ادارة الاسكان والتعمير بوزارة التجهيز ١٩٧٣ .
 - مشروع احياء حي الحلفاوين كاكوب بالاشتراك ١٩٧٥ .
 - وقعت المصادقة على مثال تهيئة الربض الشمالي في نوفمبر ١٩٨١ .

ب - الحالة الاجتماعية والنفسية للسكان :

يمر الحى في الآونة الحاضرة بأصعب فترات وجوده، إذ شاع خبر التهديم أكثر من مرة منذ سنة ١٩٧٣/١٩٧٤ ، وسبقه تهديم منطقة صغرى نعتي بها (سيدى العلوى) حيث هدمت بنايات من دور ومحلات تجارة وصناعة ومقاهي وحمامات . ووقع اجلاء سكانه - أكثر من ١٥٠ عائلة - كل هذه الأعمال جعلت الناس في الحى يتحIRON ويدركون ما يحدث للمتساكنين من اضرار بمناسبة تطبيق برامج التهيئة ، كل سكان الحى تقريبا يعرفون قصة قريب أو جار أو صديق كان يسكن منطقة سيدى العلوى ، وحالته اليوم وهو يعيش في حى جديد بعيد عن منطقة الأصلية .

أما اليوم ، فان المتساكن في الحلفاوين - بعد رواج أخبار دراسات تهدف تهيئة منطقته - أخذ يفكر جديا فيما سيكون مصيره ومصير غيره (تجدر الاشارة هنا إلى أن الصحافة قامت فيما يخص هذا المشروع بدور اعلامى كانت له أكبر المساهمة في انارة المسئولين وتوعية المواطنين) .

لما قمنا بمحاولة لسير الآراء في شأن التهيئة بالحى وذلك سنة ١٩٧٣ ، كانت المخططات ترمي إلى التجديد المطلق على مراحل وكان الحى يعيش في حالة من الخوف من مشاكل التهديم ومواجهة المستقبل .

إن اقتراحات المواطنين المسجلة والمدرسة لا تعدو في هذا الصدد أن تكون متأثرة بهذا الجو ، فاقتراحتهم تمس حسب الأولوية : الدور والأزقة والشوارع والبطاح والأسواق والمساجد والمناطق الأثرية أى أنها تأتي بسلم للأولويات يعاكس السلم المعمول به عند مهندسى العمارة أو خبراء الصيانة والآثار .

وفي الواقع فان الدراسة التي اعتمدها صاحب المشروع هي - لا أكثر ولا أقل - مجموعة آراء المواطنين وقع تسجيلها في جلسات حرة مع بعض سكان الحى ، عبروا فيها عن آرائهم في خصوص حياتهم الاجتماعية بالحى ومشاكل تهيئة وتطويره ، فوقع تسجيلها وتدوينها في سنة ١٩٧٣ ووقع استغلالها بصفة ذكية في آخر مثال لتهيئة الحى سنة ١٩٧٥ م .

محتوى الدراسة :

يمثل الأخذ بآراء السكان في خصوص تهيئة محيطهم طريقة يستطيع الفنيون والاداريون استعمالها في برامج التهيئة التي تصبح بموجب ذلك أقرب إلى الواقع وأكثر جدوى^(١) .

حي الحلفاوين



نشنت مجتمع عينة البحث - الدور التي وقع تسليط استمارة البحث عليها (١٩٦٩ - ١٩٧٩) .

(١) ان كل ما قمنا به من استجوابات واجتماعات كان باعانة أبناء الحى الذين استجابوا إلى دعوتنا وحضروا الاجتماعات التي وقع فيها تسجيل آرائهم ومقترحاتهم في خصوص تهيئة محيطهم ، هذه الدراسة قمنا بها في حي الحلفاوين في سنة ١٩٧٣ ونشرنا نتائجها في مقالات عدة نُشرت بمجلة « التجهيز التونسية » وخاصة العدد ٢٠ لسنة ١٩٧٧ ص ٧٩ - ٨٤ .

أ - إصلاح الأماكن الخاصة :

للببوت العتيقة دور كبير يمكنها القيام به إذ استوعبت كثيرا من السكان نتيجة الضغط السكاني والنزوح ، ولم ينهار منها إلا القليل ولم نسمع بكوارث بالحي . فيكون حيثث من المستحسن ، لجعل هذه الدور تقوم بمهمتها لمدة أخرى ، القيام بإصلاحها والتفتيش عن طرق تمويل هذا الإصلاح ، والسلطات المعنية مطالبة ببذل مجهود خاص لترميم المعالم الأثرية والدينية . وهناك من يقترح لجنة أو شبه جمعية تضم سكان الحي وتأخذ على عاتقها تهيئة الدور وتكوين صندوق تمويل العمليات ، وهناك من يذهب إلى أبعد من هذا فيقترح تكوين شركة تعاونية ، يشارك فيها السكان وتتولى مهمة القيام بأعمال التهيئة .

ب - اصلاح الأماكن العامة :

بعد اعطاء رأيه في الدار والمسكن وما يسميه بقبر الحياة يستدرج ابن الحي إلى ذكر مايراه صالحا من اجراءات لتحسين وتطهير الأنهج والأسواق والبطاح .

وفي خصوص الأنهج التي تكثر فيها الأرتة يقترح المواطن غلقها أمام السيارات وتنظيم المرور بها وتزويد التجار والأسواق ليلا أو في ساعة مبكرة ، أما السيارات الخاصة فتدخل الحي ليلا عندما تقل الحركة ويمكن أيضا توسيع بعض الأنهج الرئيسية دون مساس بحقوق المواطنين .

ج - تهيئة وتطهير المناطق الصغرى :

يوجد في الحي بعض الدروب أو مناطق صغرى حيث تتوفر بها كل التجهيزات والمرافق التقليدية : دار فخمة بجوارها كتاب وحمام وخباز وعطار «سوق» ودكان الصانع تحيط بكل هذا دور تقليدية الشكل ، هذه الدروب وهذه المناطق الصغرى اذا وقع تعهدها بالترميم والإصلاح والتهديب مع اعادة النظر في وظيفة بعض دورها تعطى نفسا جديدا للحي وتعزز قيمته السياحية .

د - تنشيط الأسواق :

في الحي سوقان : «سوق الجزارين» في مدخله من ناحية باب سوقة «وسوق الجديد» بداية من بطحاء الحلفاوين إلى نهج باب سيدى عبد السلام ، أما سوق الجزارين فمن المستحسن بدء العمل بها ، ونظرا لكونها تتنافي مع قواعد الصحة وجب حيثث توسعتها وانارتها وفتح سقفها مع المحافظة على وظيفتها الاصلية .

وأما السوق الجديدة المبنية في القرن التاسع عشر فيمكن تحسينها ، وتجدر الإشارة إلى أنه وقع إصلاحها في سنة ١٩٧٥ وتنشيط اقتصادها وتجارتها .

هـ - البطاح والأماكن العمومية :

تكثر المقاهى والحمامات والجوامع والمساجد في الحي وهى أماكن التقاء أبناء الحي تتبادل فيها الأفكار وتتناقل فيها الأخبار لذا يجب أن تولي رعاية خاصة وأن تقع المحافظة عليها وعلى طابعها .

إن البطاح وخاصة بطحاء الحلفاوين يمكن تهيئتها حسب شكل يجعلها تناسي مع بقية الأبنية والمقاهى والدكاكين المحيطة بها دون أن تغفل تنشيط الدكاكين الكائنة تحت الجامع بأن نسيغ عليها وظائف جديدة ، والملاحظ أن هذه الدكاكين وقع فتحها وتجديدها أخيرا .

و - لمن تكون مهمة تجديد الحي :

إن مهمة تجديد الدور توكل إلى أصحابها ، ويمكن تشجيعهم بقروض بلدية وعن طريق الصندوق القومي لتحسين المسكن . ومن الجيد مراقبة أعمالهم حتى لا تتنافي مع النمط التقليدى .

أما في خصوص عملية ترميم المساجد والأسواق والأماكن العمومية فإنه يستحسن إصلاحها من طرف خبراء في البناء القديم .

ويمكن أيضا اشراك أبناء من الحي ، من ذوى الخبرات ، في عملية إصلاح حيهم واستعمال كل الطاقات الموجودة بالمنطقة مع استيعاب متوجاتها التقليدية الصالحة في مثل هذه الحالات .

هكذا تخلق - مواطن شغل في الحي وتوفر لعائلات كثيرة (ونخص بالذكر منها الصنائع التقليدية والحرفيين) إمكانية الارتزاق الشريف .

أما في خصوص الطابع المعماري فنحن متيقنون أن كل ماينية أبناء الحي يكون اقرب إلى النمط القديم من ذلك المقهى الذي بناه مهندسون أجانب وبإشراف مسئولين اداريين تونسيين بمعنى المقهى الذي بني سنة ١٩٦٨ في بطحاء «باب الأقواس» ووقع تعديده أخيراً سنة ١٩٧٥ نظرا لعدم اكثرت الناس به ولغزابة شكله المتناقض مع أذواق أبناء المنطقة .

تهدف حصيلة آراء المتساكنين إلى تهيئة الحي سكنيا وتنشيطه اقتصاديا وحتى اجتماعيا وثقافيا .

إن جملة هاته الآراء والاقتراحات يمكنها - إذا صيغت في قالب منطقي - أن تصلح كطريقة عمل تتبع في إصلاح الحي ، وهي من ناحية أخرى اذا ماقورنت بأمثلة التهيئة الصادرة عن فنيين منزولين عن المجتمع تستطيع أن تعطينا فكرة عن مدى قرب أو ابتعاد الفنيين من الواقع . وأخيرا نمكننا من معرفة مقدار الهوة التي تفصل بين مصالح المواطنين وخطط اصحاب التفكير والتسيير الفنيين الاداريين العاملين داخل مكاتبهم حسب مناهج تقنوقراطية .

وبما يبحث على الأمل هو تطور فكرة أصحاب «الحل والعقد» بتطور الزمن وانتقالهم من برامج كانت تعتمد التجديد المطلق على كامل مساحة الحي ، إلى عملية تجديد مناطق ، إلى مثال تهيئة لا يمس أكثر من ١٢٠٠ مسكناً - ثم أخيراً الانتقال منه إلى مثال تهيئة روعيت فيه مصالح المواطنين لكونه ألغى التجديد المطلق واتبع طريقة الإصلاح ، إذ أنه لم يتعد كثيراً عن مقترحات المواطنين المدونة سنة ١٩٧٣ ، التي تعرف عليها المهندس المعماري قبل تقديم اقتراحه الرامي إلى إصلاح وتجميل المنطقة دون تهديم كثير إذ لا يمس اقتراحه - إن هو طبق - إلا عدداً يسيراً من الدور والمحال (١٦٩ محلاً) وهي قليلة (بالنسبة لما تعرضه الأمثلة الأولى) وأخف وقعاً على الناس .

جدول رقم (١)

جدول توزيع المتغيرات المدالة عن حالة العائلة والمسكن وذلك حسب تاريخ البحث *

أنواع المتغيرات تاريخ القيام بالبحث	الجنس	العمر	الحالة المدنية	نوع العائلة	الارتباط	العمل ونوعه	المدخل	نوع التعليم	مكان العمل	حالة الاكتضاض	نوع استغلال العمل
بحث سنة ١٩٦٩ ^(١)	ذكر	فوق ٤٥ سنة	حالة أخرى	عائلة واسعة	من مواليد الحي	غير ذلك	أكثر من ذلك	تقليدي	داخل الحي	حالة أخرى	حالة أخرى
	أنثى	دون ٤٥ سنة	متزوج	عائلة صغيرة ذرية	عائلة واسعة	القطاع التقليدي	أقل من ٥٠٠ ديناراً	أكثر من ذلك	خارجه	مالك	مالك
بحث سنة ١٩٧٩ ^(٢)	ذكر	فوق ٤٥ سنة	حالة أخرى	عائلة واسعة	من مواليد الحي	غير ذلك	أكثر من ذلك	تقليدي	داخل الحي	حالة أخرى	حالة أخرى
	أنثى	دون ٤٥ سنة	متزوج	عائلة صغيرة ذرية	عائلة واسعة	القطاع التقليدي	أقل من ٥٠٠ ديناراً	أكثر من ذلك	خارجه	مالك	مالك

* وقع توزيع المتغيرات حسب طريقة التفرع التالي .
 (١) أنظر دراستنا حول الحضرين ، نفس المصدر .
 (٢) قمنا في مارس من سنة ١٩٧٩ ببحث في نفس الحي حيث سلطنا استشارة بحث سنة ١٩٦٩ على نفس العينة فوجدنا أن أفراد العينة لم يتغيروا في ٨٠٪ من الحالات ، لكن وجدنا أن بعض المتغيرات والمعطيات تغيرت كثيراً في ظرف عشر سنوات .

٣) مقارنة بعض المتغيرات :

إن آخر مثال للتهيئة بالمنطقة صدر في سنة ١٩٧٥ وأقرته السلطة المعنية لكنه لم ينفذ لا جزئياً ولا كلياً . أمام هذا الوضع يصبح من الضروري إعادة النظر في مثال التهيئة بعد إعادة الدراسات الميدانية وتقييم الوضع من جديد .

في بحث أجري سنة ١٩٦٩ ، وتناول الحالة الاجتماعية بالحي^(١) سُلطت استمارة البحث على عينه تتركب من ٦٠ أسرة ، وفي سنة ١٩٧٩ سلطت نفس الاستمارة على نفس العينة — ٨٠٪ من الأسر لم تتغير — ولا يسعنا المجال للذكر نتائج البحث بل مستقتصر على مقارنة بعض المتغيرات ، وتركيب الجدول السابق^(٢) يجعلنا نأخذ فكرة — ولو سريعة — عن وضع الحي في غضون عشر سنوات .

نلمس أولاً أن هناك متغيرات مستقرة منذ عشر سنوات وأخرى آخذة في التدهور : فرئيس العائلة أصبح مسناً — الشبان يغادرون الحي — في سنة ١٩٦٩ يُقدر عدد الذين تقل أعمارهم عن ٤٥ سنة بـ ٤٠٫٤٩٪ بينما تنحدر هذه النسبة إلى ٣٥٫٧٠٪ سنة ١٩٧٩ م .

في مجال العمل في سنة ١٩٦٩ نجد ٢٤٫٠٧٪ يعملون في القطاع التقليدي بينما نجد ٣٨٫٨٠٪ يعملون في نفس القطاع استناداً لبحث سنة ١٩٧٩ — وهو قطاع يلتجئ إليه العاطل حتى لا يعتبر بدون عمل . ويمثل الذين لا يتعدى دخلهم السنوي ٥٠٠ دينار ٤٧٫١٨٪ في سنة ١٩٦٩ م بينما تنخفض هذه النسبة إلى ٤٢٫٣٤٪ في سنة ١٩٧٥ وهو ما يدل عن حالة ركود ربما بقي الصعود في السلم الاجتماعي بطيئاً في المنطقة .

تفاقم الاكتظاظ السكني منذ سنة ١٩٦٩ من ٦٠٪ للدور المكتظة إلى ٨٧٪ في سنة ١٩٧٩ . وتدهور المباني والمساكن من سنة إلى أخرى ، وركود الحالة الاقتصادية وانخفاض المستوى الاجتماعي ، كلها دلائل عن قرب انهيار الحي إذا لم يُتدارك بالإصلاح وإن لم تُمد يد المعونة فنياً ومادياً لأصحابه لكي يشاركوا فعلياً بعد أن شاركوا فكرياً في إنقاذ حيهم .

ثانياً : محاولة اصلاح وترميم منطقة صغرى بمشاركة المتساكنين الفعلية في العمليات^(٣)

أ) المحيط المادي والموقع :

في « حي الحفصية » بالمدينة العتيقة وعلى رقعة مساحتها ١٣ هكتاراً أقر برنامج للتهيئة يتم إنجازها على مراحل . يقع الانجاز الأول على ارض بيضاء جاهزة للبناء هي ملك للبلدية انتزعتها لفائدة المصلحة العامة وفوتت فيها بأسعار زهيدة إلى الشركة العقارية الوطنية التونسية التي بنت عليها حياً تجارياً وسكنياً يشتمل على ٩٥ مسكناً و ١٦٦ دكاناً تكون سوقاً مغطاة من النوع التقليدي ، وشارع خارجي توجد به كل النشاطات وجميع

المرافق ، يضاف إلى هذا الانجاز قرابة ٣٠٠ مسكن تبنى على أنقاض ما سيهدم من دور قائمة .

لما تبين أن عملية إجلاء السكان صعبة التحقيق أُعيد النظر في امثلة التهيئة وأقرت طريقة أخرى كانت قد اقترحت في تهيئة منطقة صغرى ، وتتلخص في التجديد على الأراضي البيضاء الموجودة وفي مكان الدور المتداعية للسقوط التي يقع تدهورها ثم ترميم وإصلاح كل الدور والدكاكين والمرافق الأخرى .

ب) المحيط الاجتماعي :

سنذكر في عجالة بمجسات المجتمع المعني بالمشاركة^(٤) يتركب مجتمع البحث من رؤساء عائلات من الذكور في ٧٥٪ من الحالات ، تفوق اعمار ٤٤٪ منهم ٥٠ سنة ، ويصرح ٣٣٪ منهم فقط بأنهم من مواليد العاصمة .

أما في خصوص العمل فإننا نلاحظ نسبة كبيرة ٢٧٪ يتمتعون عن الإدلاء بنوع العمل الذي يقومون به ، ويعتبر ٣٢٪ أن مقر عملهم بالحي ، أو بالمدينة العتيقة وينحصر عملهم في القطاع التقليدي أو التجاري . ترتفع في مجتمع البحث نسبة العائلات التي تعتمد في حياتها على دخل ضعيف إذ يتحمل تسديد حاجيات ٩٠٪ من الأسر فرد واحد كثيراً مانجده يعمل في القطاعات التقليدية أو من صغار التجار والموظفين ، أو في حالة بطالة يغطيها نشاط يومي لا يوفر لصاحبه دخلاً كافياً .

ماهى حالة المجتمع السكنية ؟

نجد أن ٢٢٪ من الدور ملك لأصحابها ، أما ٧٨٪ المتبقية مسوغة أو محازة ومتصرف فيها بدون اى موجب شرعى . وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن ٦٢٪ من المنازل الموجودة بالحي تسكنها أكثر من عائلة مما تسبب في اكتضاض مرتفع جداً وتدهور متزايد للحالة السكنية بالمنطقة .

جدول (٢)

جدول يبين مقارنة بين معدل الأفراد في الحجرة الواحدة ونسبة الاكتضاض السكني

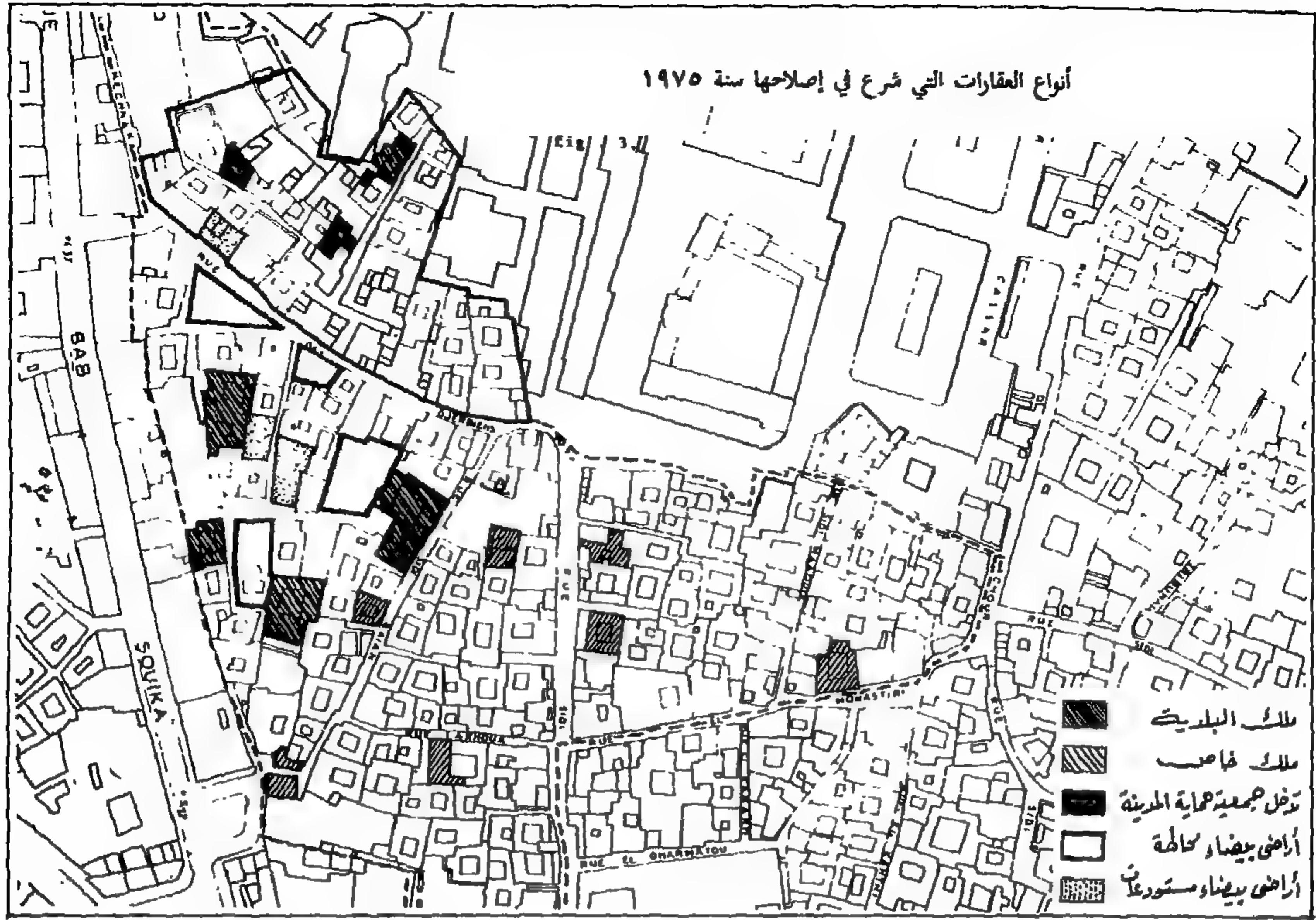
الأحياء المقارنة الاكتظاظ	باب سعدون	حي الجراية	الحلفاوين
معدل الأفراد في الحجرة الواحدة	٢٫٦٥	٢٫٩	٢٫٧٧
نسبة الاكتظاظ	٦٤ ٪	٧٢ ٪	٦٧ ٪

(١) دراسة الحلفاوين نفس المصدر .

(٢) انظر الجدول رقم (١) .

(٣) انظر ايضاً مقالي حول عملية تجديد على نسج معماري عتيق حي الحفصية ، نشرته وزارة التجهيز التونسية ، تونس ١٩٧٩ عدد ٢٧ — ص ٢٣ إلى ٤٥ .

(٤) وهو يتركب من عينة عددها ٣٢ عائلة وقع سحبها من كامل مجتمع البحث .



يعطى الجدول السابق حالة اكتضاض تقدر بـ ٧٢٪ وتفوق مثيلاتها في الأحياء الأخرى وهي وضعية تقضي إلى تدهور المساكن وسقوط المباني وتفنن حالة الحي المادية والاجتماعية . كيف يتصور السكان حيهم والمدينة العتيقة عامة بوصفها نوعا خاصا من انواع الاستيطان البشرى وكيف يؤثر هذا المحيط في الروابط السكنية والاجتماعية في حياة الحي .

حياة الحي والادراك الحسى للفضاء المستعمل :

تمثل المدينة العتيقة عند سكان الحي الحياة التقليدية في أعمق مفهومها ، لذا تراهم يعبرون عن تعلقهم المتين بأغلب أوجه الحياة الشعبية . فهم يتصورون المدينة العتيقة كقلب العاصمة ، لكن لماذا يختارون المدينة ويفضلونها عن غيرها وخاصة الأحياء المستحدثة ؟ لأن تجهيزات الحي تسائر حاجيات السكان وليست هذه الحاجيات بالكثيرة المختلفة بل هي حاجيات حياتية لمجتمع مستوى عيشه متوسط وضعيف ، يعيش تارة مندجا في الحياة الاقتصادية المعاصرة وطورا منكمشا في غلاف حياة اقتصادية تقليدية ، فالأبناء يذهبون إلى المدرسة والكتاب بالحي ، والأم تشتري لوازمها اليومية من عند العطار والخضار والجزار المجاورين وهم يقرضونها ويصبرون على الدفع ، ووطاة المعيشة تعتبر اقل حدة من غيرها في الأحياء الشعبية الخارجية ، تضاف إلى كل هذه المعطيات والعادات

النشاط الدائب للحياة بالحي الذي جعل ضعيف الحال يستطيع العيش به دون عناء كبير ، ويفضل العيش في الأحياء العصرية المطوقة للعاصمة أفراد قلائل حيث يعملون اختياراتهم بالتطلع إلى منزل يشعرون فيه بالحرية ويتمتعون فيه بحياة اجتماعية ارفع مع توفر التجهيزات . حتى أولئك الذين يغادرون الحي من اجل منزل جديد يجذبون في قرارة انفسهم المنزل على النمط التقليدي : مسكن يتوسطه فناء واسع يستر النساء ويتماشى مع نظام الحياة العائلية . تكون المدينة بصورة عامة النمط السكني والمحيط الاجتماعي حيث لا مجال للشعور بالعزلة والوحشة وحيث تتوفر المرافق وتحبذ الاستعانة بالصديق والجار .

إن بعض الأسر العريقة بالحي ترى في تهافت الناس على منطقتهم للسكن والعيش اضعافا للروابط القديمة وفسادا لرابطة الجوار (الجورة) . بينما يؤكد أفراد غير قلائل على أهمية الجار في الحياة المدنية مستشهدين بأحاديث الرسول ﷺ وبالأقوال المأثورة . فزعة الاشتراك في المنزل والتواسى بالجار وظاهرة الارتباط الاجتماعي جعلها الفلاسفة والمفكرون في الاسلام من خصائص أهل المدينة الفاضلة ، اذ يرى المعلم الثاني « أبو النصر الفارابي » (أن الارتباط هو بالاشتراك في المنزل ثم الاشتراك في السكة ثم الاشتراك في المحلة فلذلك يتواسون بالجار فان الجار هو المشارك في السكة وفي المحلة ثم الاشتراك في المدينة ثم الاشتراك في الصقع الذي فيه المدينة)^(١) .

(١) المعلم الثاني : أبو النصر الفارابي « كتاب آراء أهل المدينة الفاضلة » . القاهرة ، مطبعة السعادة ، سنة ١٩٠٦ - ص ١١١ .

عندما يتحدثون عن المسكن تشعر بأنه شغلهم الشاغل فمن لا يود تحقيق اعز حلم لديه ، امتلاك محل لسكناه (قير الحياة) . وحتى المستأجرين فهم مستعدون لتحسين بيوتهم وقبول دخول العمال والبنائين ديارهم واصلاحها تدريجيا ويعتبر هذا النوع من المساعدة في الاعمال من طرف المتساكنين كأول اشارات للمشاركة الفعالة للجماعة في عملية اصلاح البناء التي امتدت إلى عدة اماكن من ميدان البحث . لتتعرف الآن على الاطار والملابسات التي مرت بها المشاركة واية صيغة اتخذت ؟ .

د (تجربة اشراك المواطن في اصلاح مسكنه :

عندما خرجنا إلى ميدان الانجاز حاولنا البدء باصلاح وتهيئة منطقة صغرى متاخمة لمنطقة تجديد شاملة — برنامج الحفصية — كان مثالها قد اقر من طرف السلطات المحلية . ويحتوي هذا المشروع على ٤٠ مسكنا تقام على اراضي بيضاء أو على انقاض دور خربة ، وتحسين ٢٥ مسكنا اخر . ويهدف المشروع إلى تطهير منطقة في الحي وتحسين ظروف العيش والسكن لمائة عائلة ضعيفة الدخل عديدة الاطفال . وقع اقتراح هذا المشروع في سنة ١٩٧٢ ، واعيد طرحه سنة ١٩٧٤ وتحصل نهائيا على الموافقة المبدئية واخذ الفنيون في احضار امثلة له بسلم ١ — ٥٠ معدة للانجاز ، ودون اى سابق انذار واى مبرر فني تعطل المشروع ولم يعرف السبب بل صدرت قرارات بلدية باخلاء بعض « الوكاليل » وهى عمارات ملك للبلدية او تحت تصرفها تسكنها عائلات كثيرة العدد وبنائها متدهور والحالة الاجتماعية والصحية بها سيئة .

عندما صدر الامر بتهديمها وقررت البلدية تطبيقه تجمع السكان واتجهوا إلى البلدية للتظاهر ، وعندها تفتن الميسرون البلديون إلى ان هناك مشروعا لتحسين « الوكالات البلدية » واذنوا لنا بالبدء في تطبيق برنامج سنة ١٩٧٤ .

وهكذا خرجنا في نوفمبر ١٩٧٤ إلى الميدان^(١) ، وكوّننا فرقة تضم معلمين في البناء التقليدي وبنائين وعملة وبعض الفنيين وباشرت عملها وتبين أنه يجب إفراغ المباني المعدة للترميم من سكانها ولو مؤقتاً ريثما يقع إصلاحها فيرجع إليها أصحابها ، لكن لم تتمكن من إيجاد محلات جاهزة لتلعب مثل هذا الدور .

وكاد المشروع يضيع لولا شجاعة الفنيين التقليديين الذين اخذوا على عاتقهم القيام بالاعمال دون اخراج الناس من بيوتهم ، هناك إتجأنا إلى طريقة الاقتناع . وتسهيلا لمهمة العاملين في الميدان فكرنا في اشراك الأطراف المعنية في العملية ، وعقدت اجتماعات ضمت نواباً عن المصالح المعنية وبعض سكان المنازل المعدة للترميم ، وبعض الفنيين المسؤولين عن العملية واخذوا يطرقون الموضوع امام كل الحاضرين ويفهمونهم اهمية مشاركتهم اذا هم ارادوا المكوث في دورهم ، وفي المرحلة الثانية وقع الاجتماع على انفراد مع سكان العمارات المزمع ترميمها واحدة واحدة . وافهمهم الفنيون عن كتب ماينتظر منهم وبدأ بعد ذلك العمل الفعلي وظهرت أول عوارض المشاركة عند السكان .

وقد أخذت هذه المشاركة أشكالا متعددة : يأتي دور شقة تسكنها عائلة ، فتقبل هذه العائلة مغادرة الشقة والالتجاء عند الجار الذي يقبل ان تعيش العائلة المذكورة تحت سقفه مدة ريثما يقع إصلاح محلها ويتم هذا في رضى ومودة في وسط جو شعبي يتخلله شيء من الشجار الذي هو جزء من الحياة العادية اليومية .

وأحيانا أخرى إذا كان في الشقة أكثر من غرفة تنتقل العائلة من غرفة إلى غرفة أخرى وتعيش بها أياما ريثما يتم إصلاح الأولى وهكذا دواليك إلى ان يقع اصلاح كل شقة ، واثناء الأعمال كنا نرى ربة الدار تتناقش مع (معلم) البناء حول ضرورة فتح نافذة او توسيع غرفة او احداث مطبخ صغير ، وكنت ترى احيانا النسوة والأبناء يعينون العمال في بعض الأعمال مثل جلب الماء وحيانا أخرى يشجعونهم على القيام بعملهم كأن يحضروا لهم الشاي والطعام وحيانا أخرى ينضم اليهم بعض ارباب الأسر فيشاركون مباشرة في اصلاح دورهم .

ربما تعد هذه الممارسات تصرفا يوميا وصنيعا عاديا ، لكن ممارسة المشاركة وقعت على هذا المستوى وكان لها اكبر الأثر في تقدم الأشغال ، فمن ترميم لبعض الدور إلى عملية تطهير شاملة .

وتتعدى المشاركة احيانا نطاق العائلة فتظهر على مجال اوسع في مستوى الحي بحيث نقابل عدة مرات مجهودات خاصة يقوم بها السكان ، فتراهم يقفون امام الحظائر يتجادلون مع العمال والبنائين ، يدون اراءهم في اقامة جدار مثلا أو في شكل باب ويدخل في هذا النطاق اقتراح تجار الحي بناء دكاكين ومتاجر ومعامل وحتى مباني على الأراضي البيضاء باشكال مقترحة منهم أي حسب حاجياتهم يقومون هم انفسهم بتمويلها اذا ما اعانتهم السلطات في الحصول على الأراضي .

عندما تكون هذا الجو من الثقة بين الساكنين على عملية التطهير والمتساكنين ، زال شبح التهديم ومايتبعه من مشاق مغادرة المسكن والحي : أي التشرد ، اخذ الخواص يصلحون دورهم وشاهدنا من غادر الحي منذ سنوات عديدة يعود اليه باحثا عن ارض له يروم البناء عليها او منزل له متداعي ينوى إصلاح ، لكن هذه الأعمال تبقى دون جدوى كبيرة اذا لم تقابلها من طرف السلطات عناية فائقة بالأحياء على نطاق اوسع بتعميم مشاريع الاصلاح وتطهير المناطق الصغرى على غرار ماكان سيقع في الحي محل الدرس ، حيث حصلت موافقة السلطات على مشروع بناء أربعين مسكنا وترميم ٢٤ اخر عملية تخول ١٠٠ مسكنا بأسعار بخسة نسبيا تصل في التجديد ٨٠ ديناراً للمتر المربع . وفي الترميم ١٥ ديناراً للمتر وهي لا تقارن بأسعار الدور في الحي الجديد الذي تعهدت بينائه الشركة العقارية والذي بلغ سعر المتر المربع أكثر من ١٣٠ دينار .

وفي الختام وقعت تجربة اشراك المواطن في مشروعين :

— الأول يخص تهيئة حي وقع فيه اخذ رأى المتساكن ولو بطريقة غير مباشرة وإبلاغ رأيه إلى المسؤولين رغم مقاومة الأجهزة البيروقراطية في التخطيط .

(١) سجلنا كل اطوار هذه التجربة لفائدة اليونسكو في سنة ١٩٧٦ .

— والثاني يخص اشراكا فعليا ولو كان متواضعا للمواطنين في تحسين مسكنهم بحى تداعت منازلهم للسقوط وتدهورت حالة سكانه الاجتماعية والاقتصادية .

وخلاصة القول : أن الطريقة الأنجح للأحياء والنهوض بالمدن العتيقة ، تكمن في توعية المتساكنين واسهامة فعليا في تهيئة محيطه داخل جمعيات واجهزة لها كفاءة التوعية والاحاطة . وقع تطبيق هذه الطريقة والعمل بها في

طور الانجاز بمدينة تونس العتيقة — ولو حين — وفي مدينة المهدية العبيدية وفي حى شعبي بقرطاج ، وشجعها ماديا وادبيا واقرها المسئولون عن هذه المدن وليس من الصعب ان تعمم هذه الطريقة وأن يصبح الأخذ برأى المواطن واشراكه في تنظيم شئون حياته منهجا يتبع في ميدان التهيئة والصيانة .



مشاركة المواطنين في خدمة المدينة العربية

إعداد لجنة بلدية سبها بليبيا

لجنة شعبية مكلفة بجميع أعضائها بإدارة وتسيير المرفق المصعدة له ، حيث أن جميع أعضاء اللجنة الشعبية المعنية يتمتعون بنفس الصلاحية والمسئولية ، أما وجود أمين للجنة فهو عبارة عن مسألة تنظيمية بحته ، حيث يقتصر دور الأمين على اعداد مشروع جدول الأعمال وإدارة الاجتماعات والدعوة لها باعتباره متفرغا لمثل هذه المهام ، وإذا ما أنفرد أمين اللجنة الشعبية باصدار القرارات التنفيذية دون عرضها على اللجنة الشعبية فان ذلك يشكل خرقا لمفهوم الادارة الشعبية التي تقوم على العقل الجماعي في تسيير الخدمات ومواقع الانتاج .

ذلك أن الادارة الجماعية أكثر قدرة على تلمس وتحسس مصالح الجماهير ، ومن ثم فان ممارستها اليومية وتطبيقاتها العملية تكون دائما منسجمة ومتوافقة مع متطلبات المواطنين . ويشترط في جميع أعضاء اللجنة الشعبية الوعي الكامل والادراك التام لطبيعة عمل المرفق المكلفين بإدارته ، حتي يتمكنوا من تنفيذ القرارات بالطريقة السليمة ، فعوض اللجنة الشعبية غير المبالي أو المتهاون أو غير القادر على استيعاب مفهوم الادارة الشعبية يشكل جانبا سلبيا في هذه العملية ، إلا أن الرقابة الشعبية الواعية هي الكفيلة بافراز العناصر القادرة على استيعاب مفهوم الادارة الشعبية وتطبيقاتها على أرض الواقع .

أنواع اللجان واختصاصاتها .

تقسم اللجان الشعبية تبعاً للاختصاصات الموكولة اليها والمسئوليات الملقاة على عاتقها إلى قسمين أساسيين :

أولا : اللجان المسؤولة عن تسيير المرافق الادارية .
ثانيا : اللجان المسؤولة عن تسيير الشركات والمنشآت الانتاجية والخدمية .

أولا : اللجان الشعبية في المرافق الادارية :—

من المعروف أن الجماهير تقسم مكانيا إلى بلديات وفروع بلديات ومخلات ، ومن الطبيعي وفقا لهذا التقسيم أن تبدأ اللجان الشعبية الادارية من اللجنة الشعبية للمحلة إلى اللجنة الشعبية العامة على مستوى الجماهيرية .

تقوم التجربة الشعبية في الادارة في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية على أساس تقسيم الشعب ابتداء من المحلة (أصغر تنظيم إداري) إلى مؤتمرات شعبية أساسية ، ويختار كل مؤتمر لجنته القيادية ، ومن مجموع اللجان تتكون مؤتمرات شعبية غير أساسية لكل منطقة ، ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الأساسية لجانا شعبية إدارية حيث تدار كل المرافق بواسطة لجان شعبية ، وتصبح تلك اللجان التي تدير المرافق مسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تمثل عليها السياسة وتراقبها في تنفيذها .

وإذا كان جميع المواطنين الذين هم أعضاء المؤتمرات الشعبية الأساسية يتمتعون وظيفيا أو مهنيا إلى قطاعات مختلفة كالفلاحين ، والطلاب ، والحرفيين .. الخ ، فإنهم منخرطون في ذات الوقت في تنظيمات مهنية خاصة بهم ، وعليه فإن ما تتناوله المؤتمرات الشعبية واللجان والتنظيمات المهنية يصاغ في صورته النهائية في « مؤتمر الشعب العام » وهو الملتقى العام للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، والنقابات المهنية والاتحادات والروابط ، وان مايتناوله « مؤتمر الشعب العام » في اجتماعه السنوي يطرح على المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات ليبدأ التنفيذ من قبل اللجان الشعبية المسؤولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية .

يتضح من هذا الاستعراض أن اللجان الشعبية هي الأداة التنفيذية للادارة الشعبية في الجماهيرية العربية الليبية ، وهي أسلوب إداري جديد .

واللجان الشعبية بهذا المعنى تختلف كليا عن الأدوات والوسائل التنفيذية الأخرى المتعارف عليها في الدول الحديثة ، سواء كانت تلك الأدوات والوسائل تقوم على التنظيم المركزي للادارة أو التنظيم الآخر المغاير له ، وهو التنظيم اللامركزي للادارة ، حيث أن اختيار الدولة لأحد هذين الأسلوبين يعبر عن اختيار سياسي معين ، فالنظام المركزي يركز سلطة اتخاذ القرارات في العاصمة ، بينما النظام اللامركزي يعبر في الأصل عن اختيار ديمقراطي حسب نظره للديمقراطية ، حيث يترك للأفراد بعض الحرية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية المشاركة في اتخاذ القرار ، ومن أهم ما يميز اللجان الشعبية عن التنظيمات المذكورة هو أن اللجان الشعبية من صنع الجماهير ومسئولة عن تنفيذ السياسة التي تصنعها الجماهير ، كما أن كل

١) اللجنة الشعبية للمحلة :-

لكل محلة لجنة شعبية يتم اختيارها بطريق التصعيد المباشر من سكان المحلة ، ولهذه اللجنة أمين يتم اختياره بنفس الطريقة ، واختصاصها مايلي :

أ — التوفيق بين المواطنين المقيمين في نطاق المحلة أو بينهم وبين غيرهم من المواطنين المقيمين في نطاق المحلات الأخرى فيما ينشأ بينهم من منازعات سواء رفعت دعاوى بشأنها أمام القضاء أو لم ترفع وذلك بقصد انتهاء هذه المنازعات وديا .

ب — التحكيم بين المواطنين في المنازعات التي تثور بينهم ويقبلون حكم اللجنة فيها وفقا للأوضاع المقررة للتحكيم .

ج — التوفيق بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم من المواطنين المقيمين في نطاق المحلات الأخرى ، فيما ينشأ بينهم من منازعات بالنسبة لحقوقهم الشخصية وما يترتب عليها ، وذلك في المواد الجنائية التي تدخل في اختصاصات الجزئية ، ودون الاختلال باختصاصات رجال الضبط القضائي والنيابة العامة والمحاكم .

د — منح شهادات حسن السيرة والسلوك وعدم التملك العقارى وإتمام الزفاف وغيرها من الشهادات الأخرى ، وذلك وفقاً للضوابط التي تقرر هذا الشأن .

كما تتولى اللجنة الشعبية للمحلة العمل على بث روح التعاون بين المواطنين ودفعهم للمشاركة في الأعمال الانتاجية والتطوعية والمناسبات الدينية والوطنية والقومية ، وكذلك الإبلاغ عما يخل بالنظام والأمن العام إلى الجهات المختصة .

٢) اللجنة الشعبية للفرع البلدى :

يكون لكل فرع بلدى لجنة شعبية مكونة من خمسة أشخاص يتم اختيارهم من جماهير المؤتمر الشعبي الأساسى للفرع البلدى وتكون مسئولة عن الاشراف على سير الخدمات في الفرع .

٣) اللجان الشعبية النوعية في البلدية :

تقسم الخدمات في البلدية إلى قطاعات :-

العدل — المرافق — الاقتصاد والصناعات الخفيفة — الاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي — الصحة — المواصلات والنقل البحري — الضمان الاجتماعي — الكهرباء — الاسكان — الرياضة — الخدمة العامة — التخطيط — التعليم — الخزانة .

ويكون لكل قطاع من هذه القطاعات لجنة شعبية نوعية يتم اختيار أعضائها من المؤتمرات الشعبية الأساسية لفروع البلدية ويختار المؤتمر الشعبي للبلدية أميناً لها من بين الأعضاء المصاعدين ، وتتولى هذه اللجان الاختصاصات الآتية :

— ممارسة الادارة التنفيذيه كل حسب اختصاصها لتنفيذ مشروعات خطة التحول في نطاق البلدية .

— تقديم الخدمات بأسرع الطرق وأيسرها ، بالإضافة إلى اختصاصاتها المتعلقة بالعاملين بالقطاع من حيث معاملاتهم اليومية وأوضاعهم المالية والادارية .

٤ — اللجنة الشعبية للبلدية :

تتكون اللجنة الشعبية من مجموع أعضاء اللجان الشعبية النوعية ويختار المؤتمر الشعبي للبلدية أميناً من بينهم ولها الشخصية الاعتبارية وتعتبر مع اللجان الشعبية التابعة للبلدية وحدة ادارية واحدة ، ولها الاختصاصات التالية :

أ — تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المتعلقة بالشئون المحلية في نطاق البلدية ، وذلك بما لا يتعارض وقرارات المؤتمرات الشعبية المصاغة في مؤتمر الشعب العام .

ب — تنفيذ مشروعات خطة التحول الخاصة بالبلدية .

ج — الرقابة والاشراف على أعمال اللجان الشعبية النوعية في البلدية .
د — العمل على زيادة القدرة الانتاجية في نطاق البلدية وفقاً للأساليب والأهداف المرسومة لذلك .

هـ — دراسة الصعوبات التي تعترض تنفيذ المشروعات أو اداء الخدمات داخل نطاق البلدية ، وخاصة تلك المشتركة بين أكثر من جهة ، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها ، وتكليف اللجان الشعبية النوعية في البلدية بتنفيذ هذه الحلول .

و — وضع المقترحات الخاصة بالرسوم ذات الطابع المحلى أو تعديلها أو تأجيل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها وحالة هذه المقترحات إلى اللجنة الشعبية العامة .

ز — اقتراح عقد القروض والتسهيلات المصرفية من المصارف المحلية وذلك في ضوء المبررات المعتمدة من قبل اللجان الشعبية العامة النوعية .

ك — العمل على استغلال مصادر الثروة المحلية والنهوض بالانتاج الزراعي والحيواني والصناعي ، بما لا يتعارض والأهداف المرسومة لذلك .

هذا بالإضافة إلى اختصاصها الأصيل في تطهير الجهاز الادارى بصورة مستمرة والاختصاصات الموكولة اليها بالنسبة لشئون العاملين كالتعيين والترقية والاستقالة والتدب ومنح الاجازة والاجراءات التأديبية الخ .

كما أن للجنة الشعبية للبلدية مهمة اشرافية ، فهي تشرف على اللجان الشعبية النوعية في البلدية وتشرف على الشركات والمنشآت التابعة لها وتراقب سير عملها .

٥) اللجان الشعبية العامة النوعية :

لكل قطاع من قطاعات الخدمات المشار اليها لجنة شعبية عامة تتكون من مجموع أمناء اللجان الشعبية النوعية في البلدية ويختار مؤتمر الشعب العام أميناً لها وتتولى الاختصاصات التالية :

أ — وضع الخطط التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية التي يصوغها مؤتمر الشعب العام ، والإشراف على تنفيذها كما أنها توجه وتشرف على المصالح والأجهزة العامة التابعة لها .

(الرقابة على الادارة)

موضوع الرقابة من المواضيع الحساسة التي تحتاج إلى دراية ومعرفة تامة لأهميتها ، لأن الرقابة الواعية هي الكفيل بتنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية الأساسية . وهذه الرقابة قد تكون ذاتية أو شعبية ، أو رقابة الأجهزة المتخصصة وستعرض لكل من هذه الرقابات .

أ - : الرقابة الذاتية

نقصد بالرقابة الذاتية تلك الرقابة التي تقوم بها اللجان الشعبية حسب موقعها في سلسلة بناء الادارة الشعبية وهي نوعان :

الأول :

وتقوم به لجان شعبية طبيعتها رقابية كاللخطيط والخزانة ، فاللجنة الشعبية للتخطيط ، سواء كانت على مستوى البلدية أو اللجنة الشعبية العامة للتخطيط ، لها مهمة رقابية على تنفيذ خطة التحول التي تعتبر أساس حركة التقدم في المجتمع فهي تحرص على تنفيذ الخطة وتنبه إلى أى تقصير أو قصور ينتج عن جهات التنفيذ وتوجهها إلى الأسلوب الصحيح في تنفيذ الخطة .

كما أن اللجنة الشعبية للخزانة في البلدية واللجنة الشعبية العامة للخزانة مسئولة عن مراقبة المصروفات العمومية فهي أيضا لها صفة رقابية وكما يقال عنها أنها (إناء ترشيح) .

الثاني :

هو الرقابة التي تقوم بها جميع اللجان الشعبية بعضها على بعض ، فاللجنة الشعبية التي تعلق غيرها في الترتيب تراقب هذه وتوجهها في تنفيذ القرارات التنفيذية الموكولة اليها وتملك اجراء عقوبات تأديبية على المخالف .

إذن كما عددنا ورأينا في الاختصاصات أن اللجنة الشعبية العامة توجه وتراقب سير جميع اللجان الشعبية في الجماهيرية ، كما أن اللجان الشعبية العامة النوعية تمتلك نوعاً من الرقابة الفنية على اللجان الشعبية النوعية في البلديات واللجان الشعبية في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع التي تتبعها وأيضا اللجنة الشعبية للبلدية لها سلطات واسعة في الرقابة على اللجان الشعبية النوعية في البلدية والشركات والمنشآت التابعة لها .

هذه كلها رقابة تمارسها اللجان الشعبية من خلال السلطات الممنوحة لها من المؤتمرات الشعبية .

ب - : رقابة المؤتمرات الشعبية :

هذه الرقابة هي الرقابة الأصلية لأن المؤتمرات الشعبية تقرر وتبني السياسة على اللجان الشعبية وتراقبها في نفس الوقت على تنفيذ تلك السياسة ، وتحقق هذه الرقابة من خلال الآتي :

١ - رقابة المؤتمرات الشعبية الأساسية :

تراجع المؤتمرات الشعبية الأساسية مقرراتها في كل دور من أدوار انعقادها وتقوم بمحاسبة اللجان الشعبية عن أى تقصير في المقررات ، كما أنه من خلال مراجعة تنفيذ خطة التحول وسير الخدمات اليومية تحقق

ب - تنفيذ المشروعات والخدمات التي تخص أكثر من بلدية وفقا لجداول المشروعات المعتمدة بالخطط والميزانيات ، وذلك بالتعاون مع اللجان الشعبية في نطاق البلديات ذات العلاقة ، كما تقوم بتنفيذ المشروعات والخدمات التي لها طبيعة فنية خاصة ، ولو كانت ضمن نطاق بلدية واحدة ، وتتولى كذلك تنفيذ المشروعات والخدمات التي لا تتوفر للبلدية المختصة الامكانيات الفنية اللازمة لتنفيذها ، وذلك بناء على قرار من اللجنة الشعبية العامة .

ج - إشراف على الشركات والمنشآت التي تتبعها .

د - إشراف على اللجان الشعبية النوعية في البلدية من الناحية الفنية .

٦) اللجنة الشعبية العامة للبلديات :-

تتكون من أمين اللجنة الشعبية العامة وعضوية أمناء اللجان الشعبية للبلديات وتختص بما يلي :

أ - النظر في المسائل ذات الصبغة المشتركة بين مختلف البلديات بهدف تحقيق التنسيق والتمطية ، فيما يتعلق بإداء الخدمات أو تنفيذ المشروعات في البلديات .

ب - تقترح على اللجنة الشعبية العامة اصدار اللوائح والقرارات التي من شأنها تحقيق التنسيق بين أعمال البلديات .

٧) اللجنة الشعبية العامة :-

تتكون من مجموع أمناء اللجان الشعبية العامة النوعية ويختار مؤتمر الشعب العام أمينها لها ، وهي مسئولة عن تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية على مستوى القطر ، وتصدر القرارات التنفيذية لهذه المقررات بالاضافة إلى وظيفتها الاشرافية على جميع اللجان الشعبية والأجهزة الرقابية .

ثانيا : اللجان الشعبية في الشركات أو المنشآت المملوكة للمجتمع :

يوجد نوعان من الشركات أو المنشآت : شركات أو منشآت خدمية ، وشركات أو منشآت إنتاجية .

والفرقة بين هذين النوعين من المنشآت أو الشركات تظهر في أن الشركات أو المنشآت الانتاجية يوجد بها مؤتمر انتاجي ، بينما الشركات الأخرى تقوم بتقديم خدمة عامة ، والعاملون فيها يعتبرون موظفين عموميين ينطبق عليهم القانون رقم (١٥ لسنة ٨١ م بشأن المرتبات) .

ويكون لكل شركة أو منشأة لجنة شعبية باستثناء الشركات أو المنشآت ذات الطبيعة الخاصة . وتتكون اللجنة الشعبية من عدد من الأعضاء يتم تصعيدهم لعضويتها مباشرة من قبل مؤتمر المنتجين بالشركة أو المنشأة ، ويتم اختيار أمين اللجنة الشعبية من بين المصعدين لعضويتها من قبل اللجنة الشعبية العامة النوعية أو اللجنة الشعبية للبلدية التي تتبعها الشركة أو المنشأة بحسب الأحوال .

الرقابة الشعبية وتحرص اللجان الشعبية على القيام بدورها المكول اليها لأنها تعرف أنها ستعرض للمساءلة من قبل المؤتمرات ، الشعبية التي تتكون من مجموع أفراد الشعب الليبي .

والواقع أن هذه الرقابة تعتبر أشد أنواع الرقابات أثرا وأكثرها نفعا لأن كل المواطنين الموزعين في مواقع الانتاج والخدمات يقومون بها فهي رقابة واسعة وشديدة تعتمد على المواجهة والمكاشفة .

٢ - رقابة المؤتمرات الشعبية غير الأساسية :

وهي رقابة يومية يقوم بها المؤتمر الشعبي للبلدية من خلال الاجتماعات المشتركة مع اللجنة الشعبية للبلدية أو الاجتماعات المنفردة من اللجان النوعية أو الشركات والمنشآت والتي يتم خلالها التوجيه والترشيد والتنبيه إلى ضرورة تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية والحث على تقديم الخدمات بالصورة التي رسمتها هذه المؤتمرات .

كما رأينا رقابة المؤتمرات الشعبية الأساسية رقابة دورية كل أربعة أشهر تقريبا ، بينما رقابة المؤتمر الشعبي للبلدية رقابة يومية يقوم بها المؤتمر أو اللجنة القيادية .

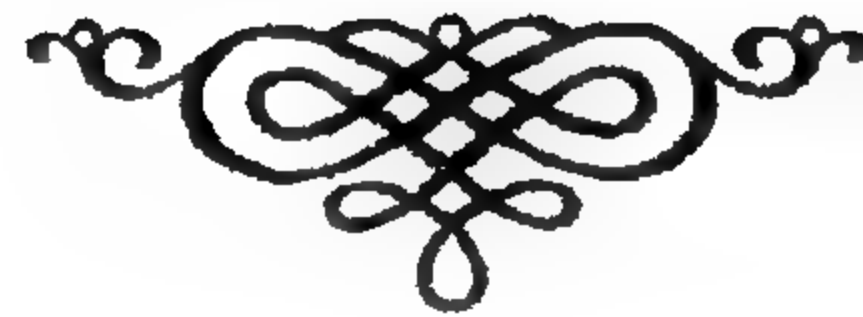
٣ - رقابة مؤتمر الشعب العام :

يراقب تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية فاللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة النوعية مسئولة أمام مؤتمر الشعب العام عن أي تقصير قد يحدث في تنفيذ هذه المقررات .

ج - رقابة الأجهزة المتخصصة :

يوجد جهازان رقايبان متخصصان أحدهما مالي والآخر إداري وهما ديوان المحاسبة ، وجهاز الرقابة الادارية .

وهذان الجهازان عبارة عن إدارة فنية لتتبع سبل وقنوات تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية الأساسية وللتنبه عن أي انحراف قد يحدث أثناء التنفيذ .



تجربة اسكتلندية في تنمية وإدارة البلديات *

R.W. BLACK

ر.و. بلاك

U.A. WANNOP

يو.ايه. وانوب

مقدمة

يهدف هذا البحث إلى شرح الاجراءات المتعلقة بجمع وتوزيع المعلومات لنظام الحكم المحلي في اسكتلندا الذي اعيد تنظيمه في عام ١٩٧٥ م من عدة سلطات محلية كانت متفرقة وينقصها التنسيق . وحدد البحث الخطوط الرئيسية لإدارة وتنمية جهاز المعلومات والاستشارات في اسكتلندا من خلال مناقشة تجربة جهاز (تبادل التخطيط) ، والمجلس الاقليمي « لاستراتكلايد » ، ووظائفها المختلفة والمكملة لبعضها البعض .

ويتمتع مجلس الإقليم بأكبر ميزانية في المملكة المتحدة باستثناء ميزانية لندن الكبرى ، كما يقدم أكثر الخدمات وأوسعها مما توفره أي سلطة محلية أخرى ، بما في ذلك تقديم خدمات تنمية لمدينة « جلاسجو » ، ما عدا خدمات الاسكان ، وتأسس المجلس عام ١٩٧٥ م ، وسعى منذ ذلك الحين إلى احداث وتطوير خدمات أبحاث ومعلومات مركزية .

ويملك المجلس الإقليمي نظام معلومات مركزي منسق ذو علاقة بنظام المعلومات التابع للحكومة المركزية فيما يتعلق بمجالات التخطيط الطبيعي ، وسياسة وبرامج الاسكان ، وخطط وبرامج النقل العام .

وإن كان نظام المعلومات هذا يختص جزئيا بالتخطيط المالي للمجلس ، إلا أنه يختص في الأساس بتوفير المعلومات المتعلقة بالتخطيط الطبيعي ، والتعليم ، والخدمات الاجتماعية والنقل . وهناك مجالان هاما ينشط المجلس فيهما : وهما جمع المعلومات وإجراء الأبحاث لصالح تسعة عشر مجلس مقاطعة وثلاث مدن جديدة في (استراتكلايد) ، وتقديم خدمات جهاز « تبادل التخطيط » .

إن جهاز « تبادل التخطيط » في « جلاسجو » ذو خصائص شبيهة بخصائص (المعهد العربي لانماء المدن) ، إذ تقوم الحكومات المحلية في اسكتلندا والحكومة المركزية بتمويله اضافة إلى الدعم المالي الذي تسهم به بعض الصناعات والمؤسسات التجارية ، ويوفر الجهاز خدمات المعلومات من خلال إصدار مجلات دورية تختص بالقضايا التشريعية

والتنمية الادارية ، وحواجز التنمية الاقتصادية . كما يقوم بتنظيم المؤتمرات والندوات والاجتماعات التي تعنى بمختلف القضايا في كافة مجالات الادارة العامة ، وللجهاز مكتبة مزودة بجهاز كمبيوتر متصل بأجهزة الكمبيوتر في المكتبات الأخرى ، حتى يتسنى له توفير المعلومات التي يطلبها المشتركون .

اسكتلندا .

١ — للإدارة في اسكتلندا صفات مميزة في المملكة المتحدة ، ذلك لأن لاسكتلندا نظاما قانونيا مختلفا ورثته منذ الاستقلال وذلك قبل اتحادها مع برلمان ويلز وانجلترا عام (١٧٠٧) ، ولأن الضغوط السياسية في الأزمنة الحاضرة أدت إلى تفويض كامل في السلطات للوزراء في اسكتلندا باستثناء الدفاع والسياسة الاقتصادية ، ولأن هناك تقليد هام وخبرة بارزة فيما يخص التخطيط الإقليمي والادارة ولوجود نظام مميز لاستراتيجية الحكم المحلي والتخطيط وتبادل المعلومات .

ستراتكلايد .

٢ — ويهدف هذه الدراسات إلى توضيح تجربة مجلس إقليم (استراتكلايد) في مجال المعلومات . أنشئ المجلس عام ١٩٧٥ لتشمل صلاحيته مدينة (جلاسجو) والمناطق التي تحيطها ، اضافة إلى مناطق ريفية واسعة تمتد إلى ١٠٠ كيلو متر جنوب « جلاسجو » و ٢٠٠ كيلو متر إلى الجزر البعيدة الواقعة في الشمال الغربي . ويبلغ تعداد منطقة استراتكلايد ٢,٥ مليون نسمة يشكلون نصف سكان اسكتلندا . ولذلك يعتبر مجلس إقليم « استراتكلايد » من أكبر المجالس الإثنى عشر في اسكتلندا المسعولة عن تقديم الخدمات الرئيسية للسلطات المحلية والتي تشمل على إنشاء وتعبيد الطرق والقيام بمهام الشرطة ، والنقل

* عن أصل البحث المقدم باللغة الانجليزية بعنوان :

Information for Municipal and Urban Management and Development: the experience of Strathclyde Region, Scotland.

وقدمه : «R.W. Black» «U.A. Wannop» .

العام ، والتربية والتخطيط الاستراتيجي . ويحصل مجلس إقليم « استراتكلايد » على ٤٠ ٪ من ميزانيته من الضرائب العقارية المحلية والخدمات ، و ٦٠ ٪ تغطيها الحكومة المركزية . وتعتبر ميزانية المجلس أضخم ميزانية لأي سلطة محلية في المملكة المتحدة ما عدى ميزانية مجلس لندن الكبرى . ويضم المجلس ١٩ مقاطعة ينتخب أعضاؤها محليا ، وتختص بالخدمات الفرعية المحلية وإدارة الاسكان التي تعتبر من أهم المسؤوليات لأن ٩٠ ٪ من المساكن في بعض المقاطعات مستأجرة من بعض أصحاب الأملاك في القطاع العام .

أهمية المعلومات :

٣ - يعتبر نظام الحكم المحلي في اسكتلندا أكثر عقلانية من النظام المتبع في إنجلترا وويلز لعدة أسباب . في أنها تشتمل على مجموعة من المسؤوليات الادارية على مستوى القمة ولأن تقسيم « استراتكلايد » مثلا يعتمد في التوزيع على الخصائص الجغرافية والخصائص الاخرى اللازمة للتخطيط الاستراتيجي والادارة . وعلى الرغم من ذلك فان هناك بعض التعقيدات في النظام تزيد من الحاجة إلى اجراء ترتيبات خاصة لنقل المعلومات إلى المشاركين وتطوير معارفهم في الادارة العامة والتنمية الريفية .

٤ - وسنبين أدناه ظروف « استراتكلايد » التي جعلتها ذات أهمية للسلطات المحلية واعداد المعلومات واتاحتها للسلطات العامة واتخاذ ترتيبات خاصة لتأكيد الاعتماد عليها .

أ (يشهد تاريخ اسكتلندا على تدخل الحكومات المركزية في شئون السلطات المحلية في مجالات عديدة بما في ذلك التخطيط الطبيعي والاقتصادي وذلك قبل إنشاء مجلس إقليم « استراتكلايد » عام ١٩٧٥ م وبعدها تخلت الحكومة المركزية عن بعض مسؤولياتها اليومية في شئون السلطات المحلية الا أنها احتفظت بدورها المهيمن في مجال التنمية الاقتصادية .

ب (ضعف مستوى المسؤولين في الادارة المحلية في اسكتلندا من الناحية العلمية كما أن أعضاء المجالس المحلية تنقصهم الخبرة والمعرفة فيما يتعلق بالمسائل الاستراتيجية التي طرأت على الادارة المحلية بعد عام ١٩٧٥ .

ج (على الرغم من توسع الادارة المحلية والمجالس الجديدة منذ عام ١٩٧٥ الا أن عدد الاداريين العاملين في اسكتلندا كان ضئيلا . وحين انشئت عام ١٩٧٥ ادارتان جديدتين هما : ١ - التخطيط الطبيعي ، ٢ - الادارة المحلية ، لم تكن هناك خبرة سابقة في المجالين أو موظفين ذو خبرة فيهما . ونظرا لتعيين عدد كبير من الموظفين للاضطلاع بهذه الخدمات أصبح من الضروري توفير عدد من ذوي المهارات العلمية سواء من المعينين حديثا أم ممن لهم خبرة طويلة في الادارة المحلية مع بعض المعلومات المحدودة عن القطاع الاداري الجديد .

د (عدد كبير من الاجهزة الحكومية لها مسؤوليات معينة في تنفيذ سياسة الحكومة المركزية جنبا إلى جنب مع السلطات المحلية .

ففي مجال الاستثمار في الاسكان العام فان جهازين من أجهزة الدولة المركزية وهما :

منظمة الاسكان الخاص Special Housing Association وشركة الاسكان Housing Corporation قد بدأتا أخيراً في العمل كمؤسسات استثمارية كبرى في الاسكان الجديد وتجديد الاسكان القديم في مدينة جلاسجو ومجلس مقاطعة جلاسجو الذي يملك بمفرده حوالي ٦٠ ٪ من مساكن المدينة ، وبالمثل فإن وكالة التنمية الاسكتلندية Scottish Development Agency التابعة للحكومة المركزية أصبحت منذ إنشائها عام ١٩٧٥ الوجه الرائد في مجال التنمية الاقتصادية في المدن وتجديد المساكن . لذا أصبح نشاط السلطة المحلية في مجال تجديد المساكن غير ذي أهمية منذ عام ١٩٧٥ وعلى الرغم من ذلك لا يمكن فصل برامج أجهزة السلطة المركزية عن خدمات الحكومة المحلية .

هـ (كما أن تقسيم المسؤولية بين المجلس الإقليمي المسئول عن التجهيزات الأساسية والخدمات الأساسية الاخرى وبين مجلس المنطقة المسئول عن الاسكان إنما يعد تفرقا خطيرا بين عناصر التخطيط الرئيسية . ولما كان فصل الاسكان عن المدارس ، والنقل والرعاية الاجتماعية والمجاري وغيرها غير ممكن فان توفير المعلومات عن الاسكان والسكان من أهم مسؤوليات المجلس الإقليمي لاستراتكلايد .

و (قيام المجلس الاقليمي بتحصيل الضرائب المحلية نيابة عن الـ ١٩ مجلساً للمناطق ، اضافة إلى تنوع الظروف والمشاكل داخل الاقليم نفسه كمشاكل التدهور العمراني لمدينة « كلايدسايد » وإيجاد المدارس للمناطق النائية ذات الكثافة السكانية القليلة حيث يشك المواطنون في اهتمام المجلس الإقليمي بهم وتركيزه على مشاكل المدن .

علاقة استراتكلايد بجهاز المعلومات :

٥ - خلاصة القول أن الظروف البيئية الموضحة أعلاه قد دعت إلى انشاء جهاز خاص للمعلومات يخدم السلطات المحلية في اسكتلندا ، كما أدت هذه الظروف ، وعلاقة السلطة المركزية في اسكتلندا بالسلطات المحلية ، إلى قيام المجالس الاقليمية ومجالس المناطق وإلى تكوين « مؤتمر السلطات المحلية الاسكتلندية » .

وقد أدى التعاون الموحد بين السلطات المحلية التي تختلف في الحجم والسياسة ، والمسؤوليات والمشاكل ، إلى قيام جهاز معلومات قومي ، يقوم بتقديم الاستشارات القانونية ونقل المعلومات بين السلطات المركزية والمحلية .

٦ - سبق التأكيد على أن المعلومات وقدرة المسؤولين على استقبالها ورغبة المسؤولين في دفع تكاليفها ونشرها إنما يعتمد على إمكانات الجهاز الفني وقدرته على التحليل . لذا رأينا أن نشر هنا إلى تنظيم المعلومات وعلاقته بسياسة مجلس إقليم استراتكلايد وإدارته ، ثم وصف دور مركز التخطيط كجهاز مستقل مسئول عن جمع المعلومات ونشرها على السلطات المحلية التي تموله باشتراكها في مؤتمر السلطات المحلية لا اسكتلندا . ولا يوجد نظير لمركز

التخطيط في المملكة المتحدة على الرغم من أنه أصبح ذا وزن في دعم تنمية المدن في اسكتلندا خلال العشر السنوات السابقة ، وهو يشبه إلى حد كبير دور (المعهد العربي لإتماء المدن) في علاقته مع (منظمة المدن العربية) .

مركز التخطيط : نشأته وتمويله :

٧ - منذ إنشائه عام ١٩٧٢ فقد توسع مركز التخطيط ليعكس تزايد حاجات السلطات المحلية والمؤسسات العامة والخاصة في ثلاث مجالات رئيسية : التنمية الاقتصادية ، التخطيط ، والاسكان . ويشرف على إدارة المراكز « لجنة إدارة » تضم ممثلاً عن كل سلطة محلية . وعادة ما يكون من نواب المجالس البلدية . وقد أصبحت غالبية السلطات المحلية في اسكتلندا أعضاء في المركز مما أكسبهم الحق في الحصول على جميع خدماته بأسعار منخفضة ، كما أن خمس مدن اسكتلندية جديدة انضمت إلى عضوية « وكالة التنمية الاسكتلندية » « والمنظمة الاسكتلندية للاسكان الخاص » وهيئة تنمية المرتفعات والجزر . كما تضم أعضاء زمالة منهم شركة الصلب البريطانية وهيئة الكهرباء والمواد الهيدروكولوجية وعدد متزايد من الكليات والجامعات والمحامين والمؤسسات الخاصة التي من بينها بيوت خبرة كما يضم المركز خمسة عشر موظفا .

برنامج التنمية الاقتصادية :

٨ - شرع المركز منذ ١٩٧٩ في رسم برنامج للتنمية الاقتصادية بعد أن تبين له تفشي الجهالة والارتباك بين السلطات المحلية والقطاع الخاص فيما يختص بنوع المساعدات المتاحة والطرق التي يمكن الاستفادة منها ، ونقص المعلومات لدى السلطة المركزية من الأنشطة والقدرات التي تمتلكها السلطات المحلية والمؤسسات التعاونية .

٩ - وتشتمل الأنشطة فيما تشتمل على الآتي :

دليل خدمات « الموارد المالية للتنمية الاقتصادية »

The Financial Resources For Economic Development
(FRED)

ويجري تجديد بياناته بصفة مستمرة . إذ يضم ٢٧٠ مشتركا ، ويطلب عدد كبير من السلطات المحلية معلومات متخصصة في المالية والتخطيط . وما يشهد على نجاح خدمات الدليل إشتال الطبعة الأخيرة على معلومات عن إنجلترا وويلز . وما لا شك فيه أن دليل اسكتلندا قابل للتطوير والتحسين والتجديد وملاحقة الظروف والمشاريع المستحدثة كما يصدر المركز نشرة خدمات المعلومات عن الاقتصاد المحلي .

Local Economic Information Services وتحوي دراسات حالات وأبحاث ومراجعات وتصدر شهريا وتوزع على المشتركين في الموارد المالية للتنمية الاقتصادية ، إضافة إلى ٢٦٠ مشتركا آخرين .

الندوات :

أقيمت خمس عشرة ندوة خلال عام ١٩٧٩ لمناقشة مواضيع مختلفة منها : اختيار المواقع للصناعات الكبيرة ، مشاريع التنمية الاقتصادية ، تنمية المناطق النائية الريفية ... الخ .

مجموعة تخطيط التنمية الاقتصادية :

يلتقي المخططون والقائمون على التنمية من (٢٠) سلطة محلية ومركزية ومؤسسات عامة في لقاءات دورية لمناقشة وتبادل الخبرات .

المطبوعات :

إضافة إلى المجموعتين المذكورتين انفا ، قام المركز بطباعة ثمانية تقارير عن مواضيع تبحث في مختلف جوانب التنمية الاقتصادية قامت بشرائها ٥٧٨ منظمة وفرد إضافة إلى التوزيع المجاني على أعضاء المركز .

الاسكان :

١٠ - لقد عنى مركز التخطيط عناية خاصة بالاسكان ، وأقام لذلك عدة ندوات وحلقات دراسية تناقش على الأخص العمليات العمرانية في اسكتلندا ، ولقد توسع نطاق اهتمام المركز ليشمل إعداد خطط وسياسات اسكانية ودراسة قانون الاسكان (١٩٧٧) . وقانون حقوق المستأجرين (١٩٨٠) واستخدام قروض الترميم ، وتنمية تعاونيات الاسكان ، ومواقع الاسكان الخاص في وسط المدينة ، والمحافظة على الطاقة .. الخ . كما أقيمت تسع ندوات لمناقشة هذه المواضيع بناء على طلب من الحكومة المركزية ، وبعضها بطلب من السلطات المحلية والجمعيات والقطاع الخاص . وأقيمت خلال السنوات التسع الماضية ٥٦ ندوة عن الاسكان حضرها أكثر من ألفين ٢٠٠٠ من مسؤولي الادارة المركزية والمحلية وممثلي المستأجرين وجمعيات الاسكان ، ومقاولي البناء وممثلي الحكومة . وقد كان من أهداف مركز التخطيط المراجعة الدورية لما تحقق من تقدم في عمليات الاسكان الأمر الذي أثنى عليه المتفعون .

ولقد أثريت الخبرة بتزايد البيانات المطلوبة التي وأن كانت لم تطبع رسمياً ، إلا أنها محفوظة في مكتبة المركز . إضافة إلى ما تقدم فقد نشر المركز ثمانية تقارير عن الاسكان وبصدد طبع كتابين الأول عن قانون الاسكان العام في اسكتلندا والثاني عن « الوضع القانوني لمن لا مأوى لهم » ومن التطورات الجاري إحلالها الآن إعداد بيانات عن كل حالة إسكان . والتطور الآخر : بلورة فكرة إيجاد لقاء مستمر يلتقي فيه العاملون وآخرون بصفة منتظمة لمراجعة التجارب المكتيبة في مواضيع معينة ، وقد أثبت هذا التنظيم نجاحاً في مجال التنمية الاقتصادية واستغلال الأراضي الريفية .

التخطيط :

١١ — عقد المركز منذ ١٩٧٣ ما يزيد عن ١٥٠ ندوة ودورة في التخطيط ساهم فيها نواب منتخبون ومسؤولون من أجهزة التخطيط والخدمة المدنية ، ويمثلون عن القطاع الخاص والمنظمات الاجتماعية والمهنية . وتشعبت مواضيع الندوات لتشمل مواضيع متعددة في التخطيط فمنها على سبيل المثال : الرقابة على التخطيط ، الخطط المحلية ، إعداد التقارير الإقليمية ، والطاقة ، التصميم ، المالية ، الأراضي البور ، الإدارة وإدخال أجهزة الكمبيوتر ، التشريعات الجديدة وأبحاث التخطيط ، أسواق التجزئة ، السياحة ، وقد اقيم العديد من هذه الندوات استجابة لطلبات من الأجهزة المحلية والسلطة المركزية .

١٢ — منذ إدخال برنامج التدريب المستمر للمخططين في عام ١٩٧٧ اقيمت دورات بمعدل عشر دورات في السنة على الأقل ، أعيد أكثرها استجابة للطلب عليها ، وتضم هذه الدورات ما يزيد على ٣٥٠ شخصاً سنوياً من العاملين في مجال التخطيط ، وقد تقرر زيادة هذا العدد وذلك بدعوة القطاع الخاص إلى المشاركة . أن المجموعة الاستشارية لهذا البرنامج تستقطب من المهارات في العلوم والتخطيط عدداً كبيراً بما في ذلك الكليات السبع الاسكتلندية المتخصصة في مجال التخطيط . وقد قدمت دورات في الادارة للعاملين في مجال التخطيط أول مرة عام ١٩٨٢/٨١ ويؤمل أن تضم مستقبلاً إلى برنامج التدريب المستمر .

١٣ — نشر المركز ستة عشر تقريراً عن دراسات وأبحاث في التخطيط إضافة إلى دليلين عن التخطيط . ويقوم المركز بإصدار دورية تسمى Scottish Planning Law & Practice ثلاث مرات في السنة ، يقرؤها ما يزيد على ٧,٠٠٠ مشترك ، وتوزع بالتنسيق مع نقابة المحققين الاسكتلندية إلى المحامين في القطاع العام والخاص كما تقوم مكتبة المركز بإصدار دورية Scottish Planning Appeal Decisions كل ربع سنة ، ويقرؤها العاملون في ادارات التخطيط والادارات القانونية .

الخدمات الاخرى :

١٤ — من الخدمات التي يقدمها المركز للنواب المنتخبين حديثاً إعداد دورات تدريبية ، حيث نظم المركز خمس دورات ، ومن المشاريع القادمة مستقبلاً وخاصة في مجال التدريب إعداد كتاب مبسط في مبادئ الحكم المحلي ، وإصدار ملحقه اخرى تناقش مثلاً التشريعات الجديدة .

١٥ — تقدم مكتبة المركز المعلومات التفصيلية لعدد كبير ممن يرسلها في اسكتلندا من بينهم عدد كبير من الادارات القانونية والأجهزة التنفيذية . وادارات الخدمات الاجتماعية ، والنقل والترفيه . أما النشرة الاعلامية الأسبوعية Weekly Information Bulletin التي تصدرها مكتبة المركز فترسل حالياً إلى ١٧٠ عنواناً .

المجلس الاقليمي لاستراتكلايد :

١٦ — تتميز السلطات المحلية في اسكتلندا بعدم التجانس فهي تختلف كثيراً من حيث مساحتها ، ووظائفها ، وتركيبها السياسي ، ادارتها ، ومواردها . ورغم خطورة التعميم من تجربة استراتكلايد إلا أنه يمكن القول أن الطريق الذي اتخذته هو ما تتبعه الآن السلطات المحلية المحدثة ملتزمة بالمبادئ العملية التجريبية التي تعتمد أساساً على المعلومات .

تطوير نظم المعلومات الادارية لا ستراتكلايد :

١٧ — تطوير وإدارة نظام معلومات لأي منظمة والهيكل التنظيمي لتلك المنظمة ورسم سياستها : يكون المجلس الاقليمي لا ستراتكلايد كمكتب تنفيذي صغير عام ١٩٧٥ مع الادارات المستقلة الآتية : السياسة التخطيطية ، الادارة والتخطيط الطبيعي وكل منها تخصص بمجانب معينة في السياسة الاستراتيجية . وقد اختصت إدارة التخطيط الطبيعي بالأبحاث حول المعلومات عن الادارة الحضرية ، وقد تأثرت سياسات المجلس في السنوات الأولى بما طلب من السلطات المحلية تقديمه إلى السلطة المركزية من خطط منها : تقرير استراتيجية الاقليم ، خطة برنامج النقل ، خطط الاسكان . وكانت ادارة التخطيط الطبيعي المسؤولة الأولى في المجلس عن إعداد هذه الخطط وبما تطلبت من اتخاذ القرار ، مما أدى إلى اللجوء إلى استخدام أجهزة الكمبيوتر ووسائله بموجب استراتيجية المعلومات وبما يعني تكريس الموارد واستيفاء المعلومات المطلوبة لخطط على حساب إهمال تنمية نظام معلومات متكامل يخدم أغراضاً عديدة .

١٨ — إن تطور أنظمة المعلومات بهدف اعداد هذه السياسات قد مر بثلاث مراحل : المرحلة الأولى بدأت في عام ١٩٧٥ في الحصول على بيانات أساسية Basic Data Sets منها التعداد السكاني (١٩٧١) وبيانات احصاء العمالة السنوية ، يتم تحليلها واجراء التنبؤ عنها ، والمرحلة الثانية ، بدأت بعد اعداد تقرير المجلس الاقليمي وجرى إعداد البيانات التي كان المجلس في أمس الحاجة إليها لأغراض التخطيط . مثل المسطحات المستخدمة للأغراض التجارية والصناعية ، وبحث عن الأسرة .

وخلال هذه المرحلة في عام ١٩٧٦ تزايدت البيانات الأساسية بإدخال وتشغيل جهاز الكمبيوتر . أما المرحلة الثالثة والتي بدأت ١٩٧٧ فقد تميزت بالاستمرار في برجة بيانات متخصصة . وقد مكن كل ذلك من القيام بمشاريع برجة .

١٩ — في نهاية ١٩٧٩ أي بعد أربع سنوات من تأسيس المجلس توافرت كميات كبيرة من البيانات الاساسية المبرجة Computerised Data Sets حيث برجت البيانات الأساسية التي تتعلق بالسكان ، العمالة وتنمية الأراضي ، الاسكان ، الخ .. وقد انعكس هذا الجهد على الأولويات التي وضعها تقرير المجلس الإقليمي Council Regional Report والخطة Structure Plan والمراجعة السنوية لاستراتيجية الاقليم . وقد جرى عند تطوير

النظم والتفريق بين منهجية النظم System Methodology وصيغة البيانات Data Format بمعنى البيانات المتراكمة التي تستخدم خاصة لسياسات قصيرة الأمد . وجرى تحليل كل مجموعة بيانات على حدة . أما عند بناء ملفات الكمبيوتر Computer Files فقد رُوِعت المرونة القصوى بما يترك مجالا واسعا في تكامل نظام المعلومات على المدى البعيد .

٢٠ — وفي استراتكلايد ، فإن لوائح تقييم الممتلكات إمكانية أن تصبح محورا لقاعدة تخزين البيانات المشتركة Integrated Data Base متى تم إدخالها بالكمبيوتر وتحديثها باستمرار ، وهي تؤمن مرجعا فريدا للممتلكات ولكل الممتلكات التي يتم تقديرها في القطاع . وتبعاً لذلك ، فإنه يتم الرجوع إلى مجموعات المعلومات المعنية ، متى ما أمكن ذلك ، تبعاً للرقم الموجود لدى مخزن الضرائب من أجل زيادة المرونة في قاعدة تخزين البيانات على المدى الطويل بدمج إحصائيات المسح المنزلي والمساحات الأرضية والمسح السنوي للكثافة السكانية .

٢١ — وظهرت مشكلتان عمليتان في هذا الاتجاه وهما : أولاً صعوبة ربط معلومات الممتلكات بمعلومات الواقع . وثانياً صعوبة ربط مجموعات البيانات المحلية بمجموعات البيانات الإقليمية . وقد ساعد الرمز البريدي على وضع حل علمي رغم أنه غير مثالي لهاتين المشكلتين ، إذ بإضافة الرموز البريدية على وثائق التقييم ومقارنة الملف الناتج مع ملف الرموز البريدية والجدول البيانية والمرجعية أمكن تقديم معجم جغرافي بسيط . ومن ناحية المفاهيم ، فإن البيانات الخاصة بالممتلكات وبيانات الموقع يمكن ربطهما ببعضهما البعض باستعمال المراجعة المنسقة والبيانات المحلية المرتبطة بالبيانات الإقليمية باستعمال الرموز البريدية . ولم يتم تطبيق هذه الطريقة المتطورة حتى الآن بسبب نقص المصادر من جهة ، وكذلك بسبب تغير أولويات المعلومات في استراتكلايد الناتج عن تغييرات في البيئة التنظيمية وعملية وضع السياسات من جهة أخرى .

٢٢ — تم في أغسطس ١٩٨٠ دمج المكتب التنفيذي وإدارتي السياسة التخطيطية والإدارة مع بعض الأقسام في التخطيط الطبيعي ، التي تختص بالابحاث الاجتماعية والاقتصادية ، مما أدى إلى زيادة إدارة المكتب التنفيذي . وتواكب التعديل في الهيكل التنظيمي هذا مع زيادة التركيز على عملية رسم السياسة والابتعاد بها عن أجهزة اتخاذ القرار وتنفيذ الخطة . وحيث تم تحديد السياسة الاستراتيجية للمجلس في السنوات الأربع الأولى لإحداثه ، فقد تركزت الرغبة على بذل المزيد من الجهد لتنفيذ هذه الاستراتيجية بزيادة فعالية الأجهزة القائمة على التعليم والخدمات الاجتماعية ومرافق المياه والصرف والنقل العام ، والطرق والخدمات الأخرى .

٢٣ — ونتيجة لهذه التعديلات في الهيكل التنظيمي وعملية الإدارة فقد وُجهت أجهزة المعلومات إلى القيام بتقديم المعلومات إلى المجلس

عن أنماط تقديم الخدمات في « استراتكلايد » ومدى تحقيقها لأولويات الاستراتيجية والمتطلبات المحلية بما يترتب على هذه من تحسين وضع المعلومات . وقد تحقق تطور ملموس في مجال المعلومات خاصة فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية وأصبح لإدارة المعلومات مركز مهم في المجلس .

٢٤ — الأنظمة الرئيسية للمعلومات التي أنشئت في سنوات المجلس الأولى لا تزال في الحفظ في السنوات الأولى ، ومن أهمها المسح السكاني السنوي ، والتي جرى تطويرها وتدقيقها لصالح زيادة العملية التخطيطية والبرمجة .

المستقبل : قضايا فنية :

٢٥ — ومنذ عام ١٩٧٥ كان هناك تغيير ضئيل في الطريقة التي تتم بها معالجة مجموعات المعلومات الكبيرة ، حيث كان يتم في معظمها تحليل أشرطة الكمبيوتر عن طريق أحد البرامج التي تتطلبها الجهة المستخدمة وتحديده بالتفصيل بمعرفة محلل الأنظمة ليتم كتابتها بمعرفة مساندة البرامج الشائعة .

٢٦ — والتقدم الملموس الذي تم إحرازه كان بلا شك الاستعمال المكثف لأجهزة الكمبيوتر Computer Terminals ودون استخدام طريقة إدخال المعلومات من بعد ، فإن تحليل عملية المسح المنزلي كان يبدو مستحيلاً بسبب النقص في العدد والتعقيد الواضح بالجدول . إن التوصل إلى طريقة المشاركة في وقت استعمال الكمبيوتر كانت تعتبر تقدماً عظيماً . وهناك اتجاه آخر وهو الاستعمال المتزايد للمجموعات . وقد تزايد استعمال أنظمة SPSS حيث أثبتت صلاحيتها .

٢٧ — إن إدارت المعلومات في استراتكلايد على وشك أن تتقدم خطوة إلى الأمام ، حيث يتعاون المجلس مع شركة أنظمة « هوني ويل » Honey Weel المحدودة لإدخال أحدث أنظمة المكاتب في مكتب الإدارة التنفيذية . إن مضامين الإدارة في المستقبل وأنظمة المعلومات الموجهة لوضع السياسة تعتبر في غاية الأهمية وتتطلب التقييم بصورة تفصيلية .

المستقبل : قضايا تخطيطية :

٢٨ — يمكننا القول تأسيساً على تجربة « استراتكلايد » أن السلطات المحلية في التسعينات من هذا القرن ستزداد التزاماً نحو قياس أدائها في تقديم الخدمات أو في علاقات الإدارات فيما بينها . ومن يناط به إتخاذ القرار بحاجة إلى معلومات متكاملة عن ستؤدي إليهم الخدمة وفعالية تلك الخدمة . كما أن التقييم السنوي للأداء يحتاج إلى توفر المعلومات . ولن تُستوفي هذه الحاجات إلا بوجود استراتيجية للمعلومات وجهاز فعال لإدارتها . وهذا ما تحقق في استراتكلايد بعد إحداث مكتب تنفيذي قوي تحوطه وتدعمه أجهزة معلومات .



الباب الثالث

أساليب تطوير المدينة العربية

التحليل الإداري بداية الانطلاق لتطوير المدينة العربية

للدكتور عبد الرحمن أحمد الجعفري

تعريف الإدارة الفعالة :

هناك تعريفات متعددة استخدمها علماء الإدارة لتعريف هذا الحقل الانساني من المعرفة ومنها أن .. الإدارة هي ذلك العضو في المؤسسة المسئول عن تحقيق النتائج التي وجدت من أجلها تلك المؤسسة سواء أكانت المؤسسة شركة أو مستشفى أو جامعة أو مصلحة أو وزارة^(١).

وبحدد هذا التعريف مسئولية الإدارة في تحقيق النتائج . وما أود اضافته إلى هذا التعريف هو انه بالامكان تحقيق النتائج ولكن قد يكون الثمن باهظا . لذلك فالإدارة الفعالة هي تلك التي تقرر تحقيق النتائج بالاستخدام الامثل والخلاق للموارد المتاحة ، ومن ثم فان تحقيق الأهداف يأتي باقل تكلفة .

إن ما تقدمه بلديات المدن العربية هو الخدمات بكافة أنواعها . والسؤال الذي يطرح نفسه هو ، إلى أي مدى تقوم هذه البلديات باستخدام الموارد المتاحة بأفضل الوسائل وأمثلا لتحقيق النتائج التي وجدت من أجلها ؟

إن التحليل الإداري قد يعطينا الاجابة على هذا السؤال الصعب .

تعريف التحليل الإداري :

إن المؤسسات سواء كانت تجارية أم صناعية خاصة أم عامة تظهر إلى حيز الوجود لكي تخدم أغراضا محددة . غير أن ما يحدث هو أن الاهداف تكون ظاهرة وجليّة للمؤسسين أثناء التأسيس . ولكن بمرور الزمن فان أهداف المؤسسة تأخذ موقعها في المؤخرة وتتغلب الأهداف الفردية على أهداف المؤسسة . ومن ثم فان المؤسسة تفقد عنصرا هاما من عناصر وجودها الا وهو التوجه الى تحقيق أهدافها الاساسية .

ولنضرب مثلا بالبلديات : ما أهدافها الرئيسية ؟

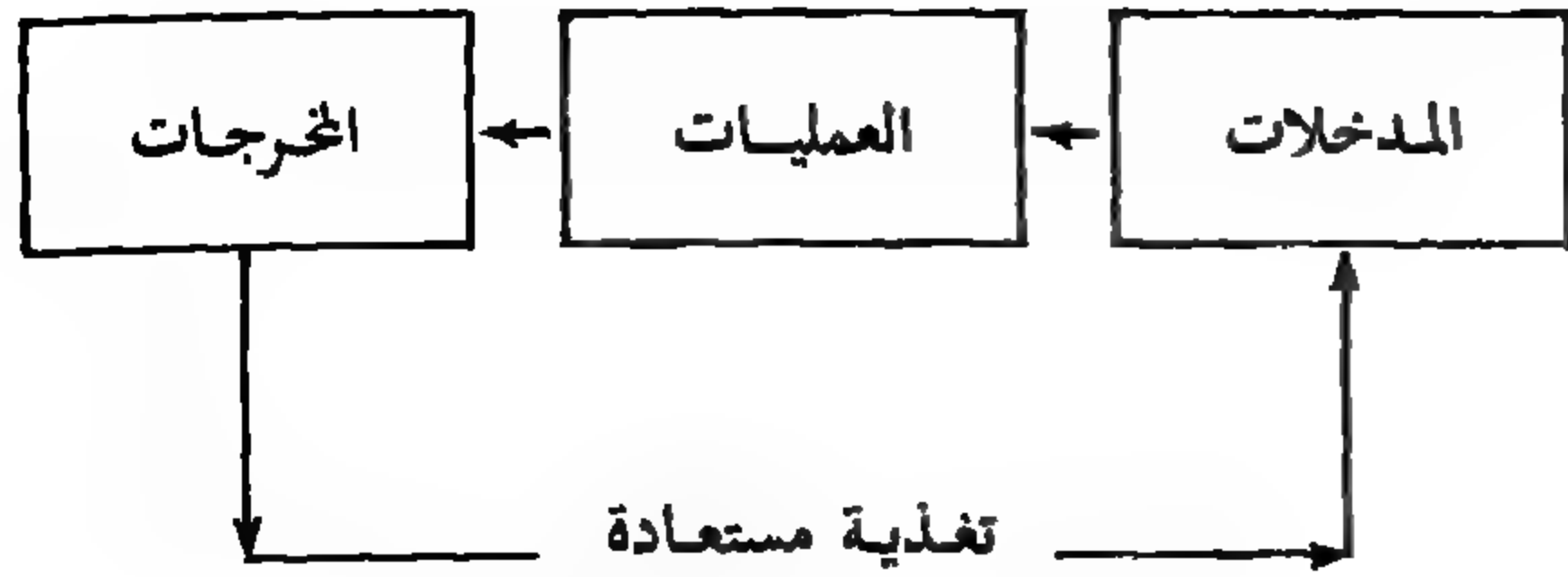
والجواب على هذا السؤال يطول فيه الكلام ولا يتسع له المقام ، ولكن يمكن الاختصار والقول بأن أهداف البلديات هي : نظافة المدينة ، تخطيط المدينة ، سلامة المواطنين .

تواجه بلديات المدن العربية تحديات عصرية متعددة . فهي المدينة القديمة ذات التاريخ العتيق ، وهي المدينة التي يجب أن تقدم خدمات القرن العشرين وأن تعد لاستقبال القرن الحادي والعشرين . إنها تواجه زيادة مضطردة في السكان وتواجه تطورا في احتياجات الأفراد من الخدمات المختلفة . إنها تواجه التحدي الصناعي على مشارفها وما يجلبه من المشاكل البيئية . إن بلديات المدن العربية ترسم حضارة أمتنا وتؤدي وظائف حيوية بالنسبة للأمة العربية . والسؤال هنا هو : إلى أي مدى استفادت وتستفيد إدارات البلديات من تطبيق المبادئ العلمية الإدارية في مواجهة التحديات .

لن يكون بالامكان الاجابة على هذا السؤال دون دراسة ميدانية تحليلية للأجهزة المختلفة التابعة للبلديات العربية . واجراء مثل هذه الدراسة قد يؤدي الى نتائج ايجابية من شأنها دفع عملية التطور الإداري في هذه المؤسسات الحيوية . إن لديّ قناعة بأننا لن نتمكن من استغلال مواردنا البشرية والطبيعية ما لم نتجه وجهة علمية في تحديد مشاكلنا ورسم استراتيجيات دقيقة مدروسة ، آخذين بعين الاعتبار كافة الاحتمالات ومستعدين لمواجهتها . لا توجد طريقة سحرية لحل مشاكل المدن العربية ومواجهة التحديات المختلفة . ولكن بناء التنظيمات الادارية الحديثة يمكن أن يكون بداية الانطلاق في سبيل حل بعض المشاكل التي تواجه هذه الأجهزة الادارية .

إن ما أقدمه لكم في هذا البحث هو عبارة عن مقترح يمكن أن يكون دليلا أو مرشدا لتحليل الاجهزة الادارية في بلديات المدن العربية أو في أي مؤسسة خاصة أو عامة . وأنا بذلك لا أدعي أن هذا المقترح هو أفضل وسيلة للتحليل وإنما اعتبره إحدى الوسائل التي يمكن استغلالها لخدمة التطور الإداري في المؤسسات العربية . وهنا أود التأكيد على مبدأ التحليل والدراسة قبل البدء في إحداث التغييرات في الأجهزة الادارية . ولكن قبل البدء في الحديث عن مقترح التحليل أود تقديم بعض التعريفات ، عليها تكون ذات جدوى .

(١) سيد الهواري . الإدارة : الأصول والأسس العلمية — القاهرة ، دار الجيل للطباعة ، ١٩٧٦ .



الشكل (١) مقومات نظرية النظم

إن العناصر التي يمكن أن يشملها التحليل في كل جزء من أجزاء النموذج الموضح بالشكل (١) متعددة ومتشعبة . ونختار العناصر المدرجة في الشكل رقم (٢) لتكون نواة لتحليل الأجهزة الادارية . إن استخدام مثل هذا الهيكل التحليلي يمكن أن يكون نقطة الانطلاق لتطوير الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية . هذا إذا ما اقترن التحليل الواعي بالعمل على تصحيح الجهاز وتطويره . ما أود الإشارة إليه هو أن التحليل يمثل الخطوة الأولى نحو التطوير والتحديث ولكنه في حد ذاته ليس حلاً لمشاكل الادارة في بلديات المدن العربية .

حسب نظرية النظم كما ذكرنا يوجد أربعة أجزاء في كل تنظيم وهي : المدخلات ، العمليات ، المخرجات ، والتغذية المستعادة . وهذا ما يوضحه الشكل (٢) . غير أنه بالإضافة إلى هذه الأجزاء فإنه عند إجراء التحليل الاداري لا بد من إضافة جزء آخر ألا وهو أهداف المؤسسة . لأن التحليل لن يكون كاملاً بدون دراسة الأهداف الأساسية . وتجدر الإشارة إلى أن الأهداف تتطور وتتغير مع مرور الزمن ومن ثم فإن المراجعة ضرورية لتحديثها . والآن لنأخذ الأجزاء الأساسية في الشكل (٢) ونحاوللقاء الضوء عليها .

المدخلات

يوجد في كل تنظيم عنصران أساسيان وهما : العنصر البشري والعنصر غير البشري وكلاهما مهم في تمكين النظام من أداء مهامه الأساسية . ويرى علماء الادارة أن هناك تفاعلاً بين التقنية والتنظيم البشري في المؤسسة . فالتقنية ، التي هي جزء من العنصر غير البشري ، لها تأثير على سياسات الادارة ومنها وصف الوظائف وتصنيفها وطرق الاتصال وحتى عدد الأفراد الذين يشرف عليهم رئيس واحد (SPAN OF MANAGEMNT) وهذه النظرية هي ما يسمى بالنظرية التقنية الاجتماعية (SOCIOTECHNICAL APPROACH) .

القوى البشرية :

العنصر البشري هو أهم العناصر في أي تنظيم . إذ بدون هذا العنصر لا يمكن لأي تنظيم أن يحقق أهدافه المرجوة . فالمعدات والآلات وكل وسائل التقنية الحديثة ما هي إلا عناصر خاملة بدون العنصر البشري . ويخطئ البعض في الاشارة بأهمية التقنية الحديثة إذ يعتقدون أنها الملاذ الأخير للخلاص من التخلف الاقتصادي والاجتماعي . فتطوير العنصر البشري لابد أن يكون جنباً إلى جنب مع تطوير وسائل الانتاج المختلفة وبدون ذلك فإن الآلات والمعدات الحديثة لن تجدى في حل المشاكل التي تواجهها المؤسسات .

وعن هذه الأهداف يمكن أن تتفرع عدة أهداف . والسؤال هنا إلى أي مدى تتناسق هذه الأهداف مع بعضها البعض دون تضارب ؟

مراجعة الأهداف والتنسيق فيما بين أعمال المؤسسة المختلفة ضرورة بين فترة وأخرى وهذا ما يقدمه التحليل الاداري .

ومن هنا يمكن تعريف التحليل الاداري ، فالتحليل الاداري هو القيام بمراجعة الأهداف الأساسية للمؤسسة ومراجعة وتحليل الهياكل التنظيمية والأساليب الادارية للأجهزة ، والتأكد من أن التنظيمات والأساليب المتبعة تخدم الأغراض التي من أجلها أنشئت المؤسسة .

نظرية النظم . والتحليل الاداري :

إن من الأساليب الحديثة في الادارة تحليل المؤسسة على أنها نظام متكامل متداخل كل جزء فيه يؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الأجزاء الأخرى . والمدينة العربية في أمس الحاجة لأن ينظر إليها المُشرع على أنها نظام متكامل مترابط الأجزاء وكل ما يتطلبه هذا التنظيم من أجهزة لابد أن يكون في أيدي المشرفين على خدمة هذا النظام وأعني هنا : جهاز البلديات .

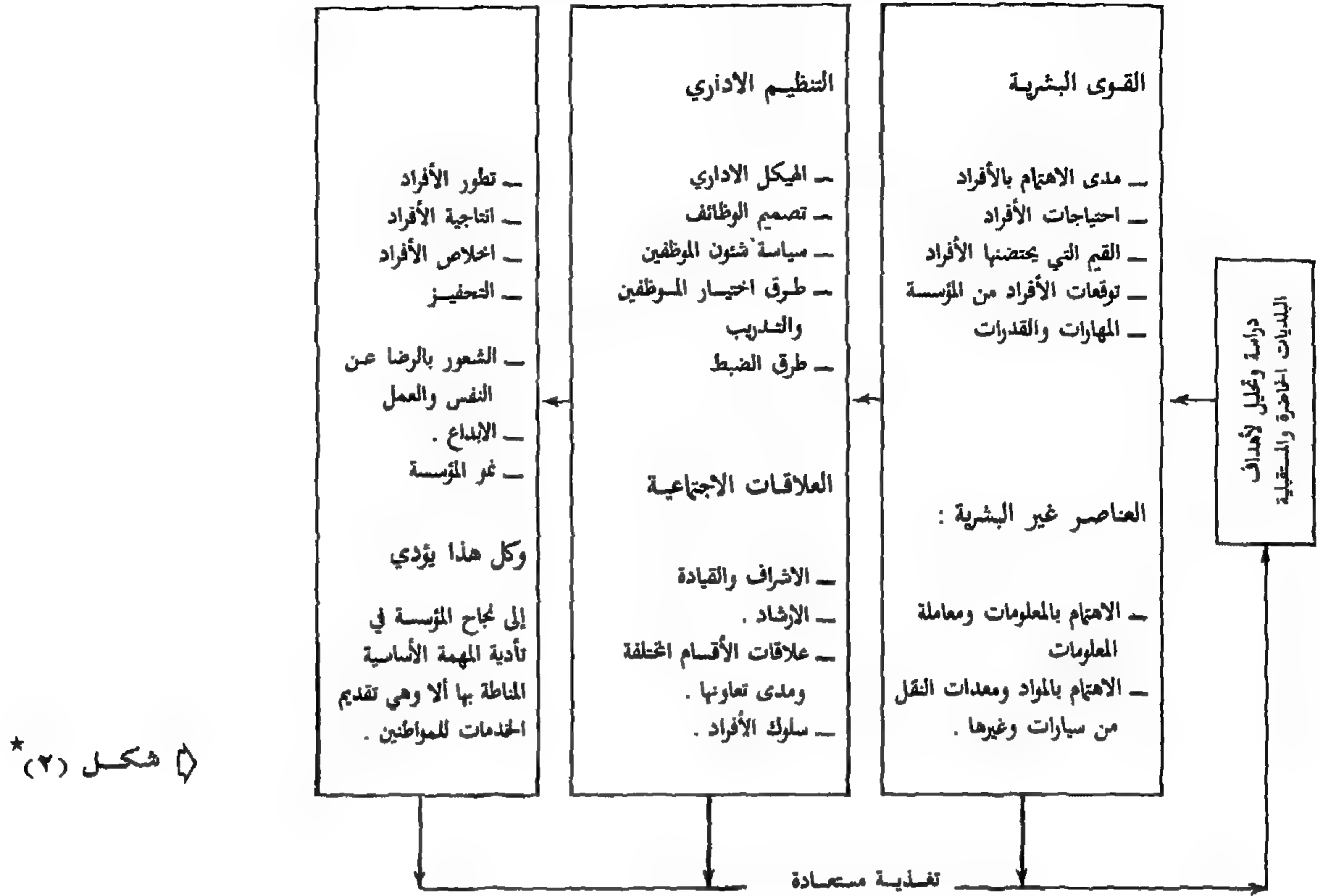
إن المشكلة التي تواجهها البلديات في المدن العربية هو نظرة المُشرع المحدودة فهناك أجهزة كثيرة توجد لحل مشاكل آنية ويكون عملها في صلب عمل البلديات . هذه الأجهزة الجديدة تضع القواعد والسياسات الخاصة بها وفي بعض الأحيان تكون متضاربة مع ما هو قائم فعلاً .

لنضرب مثلاً بشارع في مدينة عربية وبه منازل . ماهي الخدمات التي يحتاجها الشارع وسكان البيوت في هذا الشارع ؟ خدمات نظافة ، كهرباء ، خدمات مياه وبجار ، خدمات هاتفية ، خدمات طرق ، وأحياناً يتطلب خدمات ترفيهية مثل حديقة عامة أو ما شابه ذلك ، في معظم البلدان العربية نجد أن هذه الخدمات موزعة في أكثر من مصلحة وحتى أكثر من وزارة ، والتنسيق معدوم ، ولذلك فإن الموارد البشرية والمادية مهدرة .

وقد يقول قائل بأن الخدمات غير موحدة حتى في الدول الغربية أو الشرقية . وهذا صحيح . ولكنهم قاموا بذلك منذ زمن بعيد ونحن الآن نبني من جديد . لماذا نكرر أخطاء الآخرين . إنني لا أدعو إلى أن تكون كل هذه الخدمات في مصلحة واحدة ولكنني أدعو إلى أن يكون هناك تنسيق فعلي وليس بالكلام بين هذه المصالح المختلفة ويمكن أن يتمثل ذلك في غرف للعمليات في كل بلدية من البلديات يشترك فيها ممثلو المصالح المختلفة .

إن ما أردت إبرازه هنا هو أن تفكيرنا يجب أن ينصب على الاستفادة من استخدام نظرية النظم في التفكير في المدينة العربية . ولكن ما هي مقومات هذه النظرية ، إن النظرية الأساسية تقول بأننا يمكن أن ننظر إلى أي نظام على أنه مكون من : مدخلات ، عمليات ، مخرجات ، وتغذية مستعادة . ويمكن تمثيلها بالشكل (١) وهذه الطريقة عامة يمكن استخدامها في المدينة العربية أو في أي جهاز من أجهزتها أو في أي جهاز اداري آخر .

مقترح لتحليل الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية



إن ما أود التركيز عليه هو الخدمة . حيث يجهل الكثيرون في القطاعات العامة أو يتجاهلون معنى وجودهم في هذه الأجهزة ، ويعتبرون الصلاحيات المخولة لهم من قبيل السلطة ، فيتسلطون على الغير ويستغلونها لما ربهم الخاصة .

إن جهاز البلديات جهاز خدمات للمواطنين يعمل على راحتهم ، ولذلك فلا بد من بلورة فكرة (الخدمة للمواطنين) في أذهان العاملين في هذه الأجهزة . ويجب أن يبدأ ذلك من رؤساء البلديات فهم أولئك الذين سوف يكون لهم التأثير على بقية الأجهزة .

إذا أثبت التحليل الإداري غياب هذا المفهوم من الجهاز فلا بد من التأكيد على ذلك بالتنوع عن طريق المحاضرات والدورات المخصصة . ولا بد من إدراك أن الأمر ليس بالسهل ولكن الأسوأ هو عدم معالجة هذه المشكلة .

توقعات الأفراد من المؤسسة : إن من المشاكل التي تواجهها المؤسسات هو وجود فجوة بين توقعات الأفراد من المؤسسة وما تقدمه المؤسسة لهم ، سواء أكان ذلك من الناحية المادية أم الناحية المعنوية .

مدى الاهتمام بالأفراد : إن اهتمام المؤسسة بالأفراد يمكن قياسه بعدة مقاييس منها : تحسين وتطوير وضع العمل والبيئة المحيطة ، والاهتمام بمصالح الأفراد والعمل على إسعادهم ، وتنظيم العمل بطريقة لا تؤدي إلى إرهاق الأفراد .

احتياجات الأفراد : المحلل هنا يمكن أن ينظر إلى مدى تفاعل المؤسسة مع الأحداث والتغيرات التي تطرأ على احتياجات الأفراد مثل الاحتياجات الصحية والاجتماعية والسكنية ومدى تلبية المؤسسة لهذه الاحتياجات .

القيم التي يحتضنها الأفراد : إن القيم التي يحتضنها الأفراد مهمة جداً حيث أنها تؤثر في تصرفاتهم مع زملائهم ومع الآخرين خارج نطاق التنظيم .

إن من القيم الأساسية التي يجب أن تتوفر في جهاز مثل جهاز البلديات هي :

الصدق والأمانة والاحلاص وفوق كل هذا وذلك مفهوم الخدمة .

* مقتبس بتصرف من :

E. House & J. Bowditch. Behaviour in Organization: A System Approach to Managing. Reading, Mass. Addison-Wesley, 1973.

ولكي تتضح هذه الفكرة أكثر لا بد من التعرض الى السلوك البشري (HUMAN BEHAVIOUR) .

تصرف الفرد الى حد كبير موجه الى غاية يود تحقيقها . أو بما معناه أننا نتصرف لكي نحقق غاية ما . وفي بعض الأحيان لا نعرف بالضبط ماذا نريد .

والهدف مما نقوم به من تصرفات ليس دائماً واضحاً للعقل الواعي . إذ أن الدوافع التي تضطرنا للقيام بتصرف معين متصلة إلى حد كبير بالعقل الباطن . ويختلف الأفراد في قدرتهم الطبيعية على العمل . وكذلك في مدى رغبتهم في العمل . وما أعنيه بالرغبة هو ما يسميه البعض (التحفيز Motivation) لأن الرغبة في العمل تعتمد على الحوافز . وتعرف الحوافز في بعض الأحيان على أنها رغبات .. أو احتياجات أو دوافع تكمن في الانسان نفسه^(١) . وقد أخطأ بعض الكتاب عند ترجمتهم لهذه الأفكار ، فأطلقوا على ما تقدمه المؤسسة من تعويضات وغيرها اسم حوافز .

الحوافز عادة موجهة الى هدف أو أهداف قد تكون ظاهرة للعقل الظاهر أو مخبأة في العقل الباطن ، والحوافز أو الحاجة هي التي تدفع الانسان لأن يقوم بعمل معين .

الأهداف بطبيعة الأمر خارج الانسان . ويطلق عليها علماء النفس البواعث Incentives وهي أشياء يأمل الفرد الحصول عليها . ويخطيء البعض في اعتبار البواعث المادية الملموسة وحدها الأهداف التي يسعى الانسان إليها ، لأن للانسان تطلعات غير مادية يسعى إليها ، ويعتبرها أهدافاً تستحق الجري وراءها أكثر من الجري وراء المادة . ولذلك فإنه يضحى بالمادة من أجلها كالشهرة ، ونيل الثناء والثواب عند الله وغير ذلك .

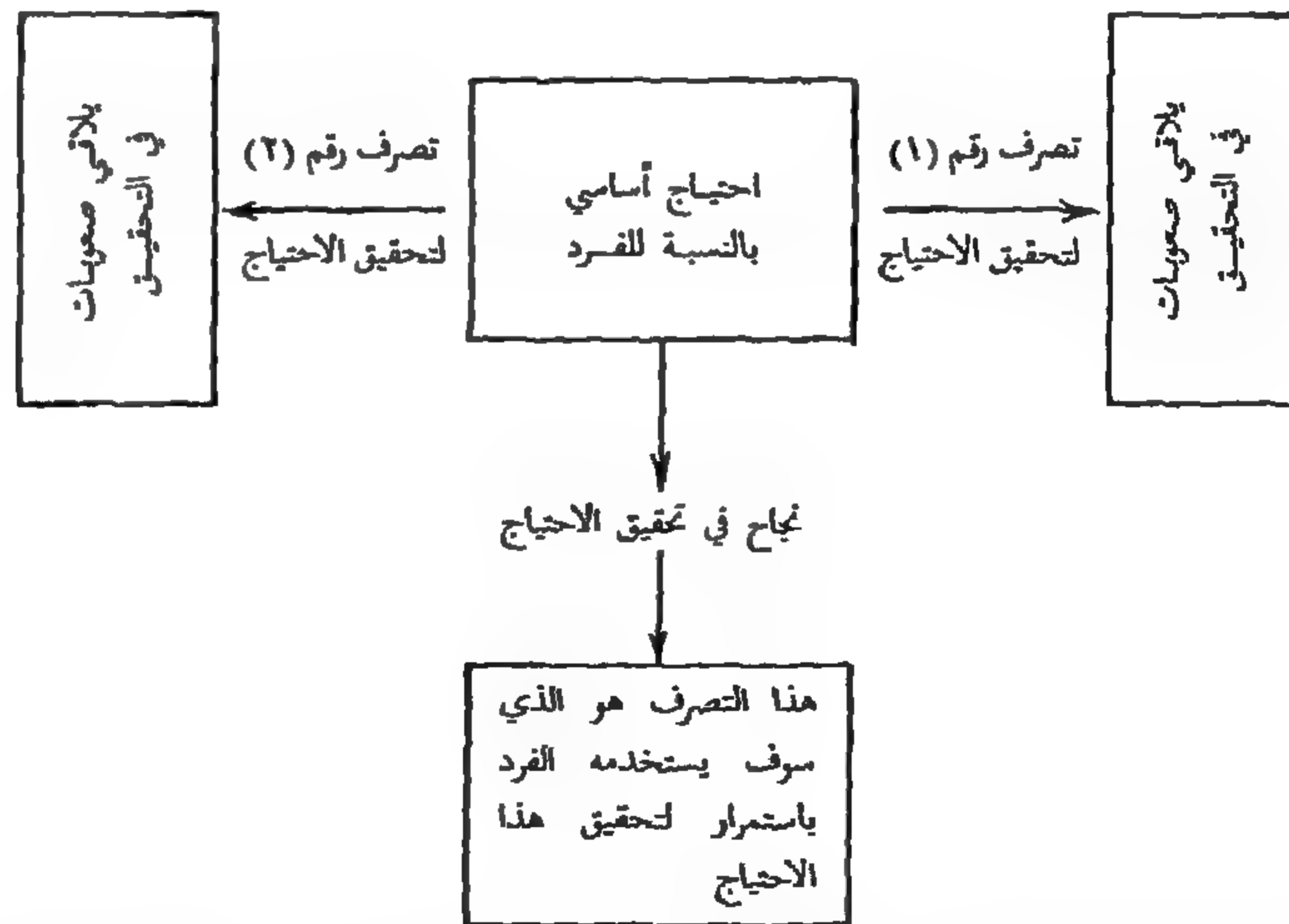
عندما ينضم فرد لمؤسسة ما فإنه قد قدر مسبقاً أن هذه المؤسسة سوف تقوم بتلبية رغباته وخاصة الأساسية منها . وتصرفاته تكون موجهة لتحقيق الأهداف الأساسية التي يعتقد أن المؤسسة سوف توفرها له ويمكن توضيح ذلك بالشكل رقم (٣) .

من هذا الشكل نجد أن الفرد حاول ثلاث محاولات لتحقيق احتياج معين لأن هناك حاجة ملحة لتحقيقه ، وكان التصرف الثالث هو الذي حقق هذا الاحتياج . ومن ثم فإن الفرد سوف يتعود على سلوك التصرف الثالث كلما كان تحقيق هذا الاحتياج ضرورياً . ولنتصور ماذا يحدث لو أن هذا الفرد لم يتمكن من تحقيق هذا الاحتياج الأساسي . إن ما سيحدث هو تثبيط للعزم (Frustration) وعند حدوث ذلك يتصرف الأفراد حسب التركيب المختلف لشخصياتهم . فبعضهم يتصرف بطريقة هوجائية ، والبعض الآخر يبحث عن طريقة جديدة لتحقيق الهدف ، وقد كتب (نورمان ماير)^(٢) عن نتائج تثبيط العزم فقال : إن السلوك العدواني ما هو إلا أحد مظاهر تثبيط العزم أما المظاهر الأخرى فهي : التبرير (Rationalization) ، النزعة إلى انماط السلوك الطفلي (Regression) ، إعادة نفس السلوك غير المجدي (Fization) واللامبالاة (Indifference) .

ومن هذا يتضح أن مراجعة ودراسة توقعات الأفراد من المؤسسة وما تقدمه لتحقيق أهدافهم ضرورة لا بد منها . إذا وجدت أية ظاهرة من الظواهر التي أشار إليها (ماير) فإن ذلك ينبئ عن تثبيط للعزم بين أفراد الجهاز ، ومثل هذه المشكلة لا بد من دراستها وإيجاد حلول لها .

المهارات والقدرات : لكي تقوم المؤسسة بتقديم خدماتها بأفضل الطرق وأرخصها فلا بد أن تكون المهارات المتوفرة وقدرات الأفراد العملية بمستوى المهام المناطة . بمعنى أنه لا يمكن لإدارة بلدية من البلديات أن تضع من أهدافها بناء أفضل الحدائق العامة التي تحتوى على أجمل الورود والزهور ما لم يكن لديها أعداد كافية من الاختصاصيين في فن زراعة الورود والزهور الذين لديهم الرغبة في تقديم أفضل الحدائق للجمهور لأن وجود أفضل الاختصاصيين لا يعني أنهم سوف يقدمون أمثل الخدمات ولكن لا بد أن يكونوا مستعدين لتقديم الأفضل . والإدارة المثلى هي التي تحصل على الجهد الأفضل من جميع منسوبيها .

إن التحليل الإداري للمهام والقدرات لا بد أن ينطلق من الاحتياجات الفعلية للمؤسسة . وفي بعض الأحيان يكون الموظفون أو العمال غير



شكل (٣)
السلوك البشري لتحقيق الأهداف

1. Paul Hersey & K. H. Blanchard, Management of Organizational Behaviour. Third Ed. New Jersey: Printice-Hall, Inc. 1977.
2. Norman R.F. Mair, Frustration, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1961.

أكفاء للعمل المناط بهم ولكن لديهم القدرات والاستعداد للتدريب والتعليم لتطوير مهاراتهم . ولذلك فإن أحد نتائج تحليل المهارات والقدرات الموجودة في المؤسسة هو وضع مقترحات للتدريب والتعليم لسد الفجوة بين الاحتياجات الفعلية للمؤسسة وبين ما هو متوفر بين أفراد القوة العاملة .

العناصر غير البشرية .

تحدثنا فيما سبق عن أهمية العنصر البشري وذكرنا أنه المحرك الأساسي في كل تنظيم وهذا بالطبع لا يعني أن عناصر الانتاج الأخرى ليست ذات أهمية بل أن لكل منها دور يؤديه ، وكلها تتفاعل مع بعضها لتحقيق أهداف المؤسسة — وعلى سبيل المثال لا الحصر — فإن الاهتمام بالمعلومات وطرق معاملتها والاهتمام بالمواد وطرق تخزينها ، والأجهزة والمباني ومعدات النقل وصيانتها تعتبر كلها أساسية في تقديم خدمات أفضل للمواطنين وتكاليف معقولة نسبيا .

الاهتمام بالمعلومات ومعاملتها : المعلومات أداة من أدوات الإدارة الحديثة فهي ضرورية لاجراء الاتصال والتنسيق وال ضبط والمشاركة في المعلومات مهمة لاتخاذ القرارات . المعلومات تأتي نتيجة للبيانات المجمعة . وعندما تجمع المعلومات وتوضع في صيغ مفيدة تصبح نواة للمعرفة والحقائق . الذكاء هو القدرة على التعلم واسترجاع أو استدراك المعرفة . إن شخصا ما يمكن أن يعرف حقائق كثيرة ولكن مدى سرعته على استدراك هذه الحقائق من الذاكرة ودقة ذلك هو الذي يؤدي قدرته على التعامل مع المعرفة . لذلك فإن تحليل المعلومات يتطلب فهما للعلاقة الطبيعية بين البيانات ، والمعلومات ، والمعرفة ، والذكاء . ويشترك الانسان والآلة الحاسبة الالكترونية في هذه العناصر الأربعة إلا أن للآلة ذكاءً صناعياً تغذيه بنوك البيانات (DATA BANKS) ، وقواعد البيانات (DATA BASES) ويغذى القدرة على استرجاع المعلومات مؤلفات المعرفة (KNOWLEDGE COMPILERS) .

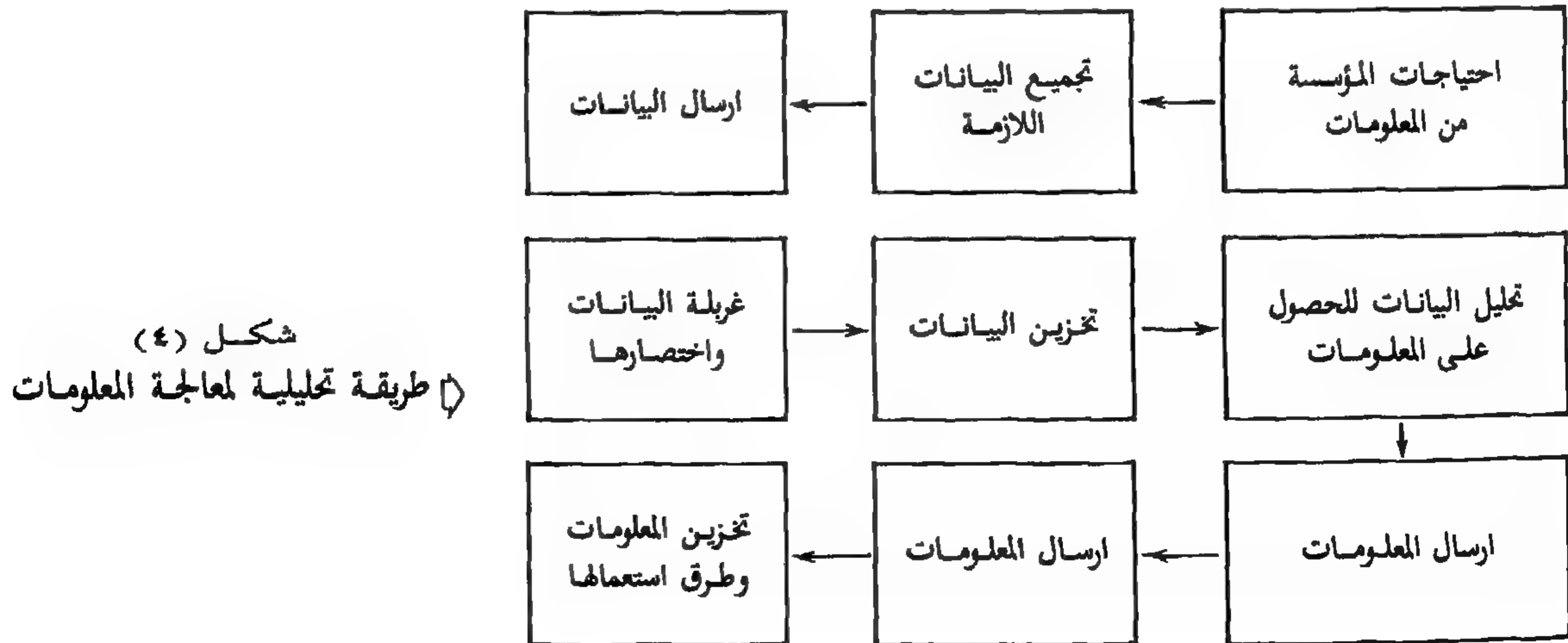
وعند دراسة طرق معاملة المعلومات ومدى اهتمام المؤسسة بها يمكن استخدام الطريقة التحليلية الموضحة بالشكل (٤) . ونلاحظ منه أنه

لا يمكننا تحديد البيانات المطلوبة مالم نكن قد حددنا احتياجات المعلومات . وكل خطوة من الخطوات الموضحة بالرسم يمكن تحليلها ومراجعة ما إذا كانت المؤسسة قد عالجتها بدقة وبطريقة علمية . ولا بد من ملاحظة أن المعلومات الكثيرة لها جوانب سلبية كما أن نقص المعلومات له جوانب السلبية أيضا . ولذا فإن العمل الإداري لا بد أن يقوم بتحديد احتياجات الأقسام المختلفة . ومن ثم يتطلق لتحديد الاحتياجات الكلية للمؤسسة عامة .

لقد تطورت في عصرنا هذا وسائل معالجة المعلومات وطرق جمعها وتحليلها . وكثير من المؤسسات التجارية والصناعية الخاصة والعامة تستفيد — في كثير من بلدان العالم — من نظم معلومات مطورة . حيث أن التقدم الذي حققه العلم في مجال الآلات الحاسبة الالكترونية قد ساهم في دفع عجلة التقدم في هذا المجال .

إن التفكير في بناء نظم للمعلومات في بلديات المدن العربية ضرورة لا بد منها . وإذا لم يكن البعض قد فكر في ذلك فإن الوقت قد حان للاستفادة من الطرق الحديثة في هذا المجال . ولتطوير نظم المعلومات فإن هناك عدة خطوات يمكن اتباعها وهي :

- ١ — لا بد من إجراء دراسة لجدوى تحديث نظام المعلومات القائم الآن ومعرفة النتائج المترتبة على تحديث الجهاز الحاضر .
- ٢ — يجب تحليل احتياجات المؤسسة من المعلومات بفروعها المختلفة .
- ٣ — بعد ثبوت الجدوى وتحديد الاحتياجات ، تحدد خصائص نظام المعلومات المطلوب .
- ٤ — تصميم نظام المعلومات بحيث يتناسب مع خصائص النظام المطلوب .
- ٥ — الترميز (CODING) خطوة ضرورية عند بناء نظام للمعلومات حيث يتم تحديد الطريقة التي تعنون وتُؤبب بها البيانات .
- ٦ — وضع الطريقة التي يتم بها اختيار النظام والتأكد من استكمالها للخصائص المطلوبة .



٧ — التوثيق (DOCUMENTATION) وهنا تحدد الطرق التي بموجبها تقدم المعلومات والنتائج للجهات ذات الاختصاص .

٨ — التنفيذ — شرح لكيفية وضع النظام في حيز التنفيذ ويشمل الاحتياجات البشرية وغير البشرية والتوقيت وما إلى ذلك ^(١) .

الاهتمام بالمواد والأجهزة والمباني والمعدات : تمثل هذه العناصر جزءاً لا يستهان به من رأس مال المؤسسة . وعدم العناية أو سوء الاستعمال يؤدي إلى التلف أو الأضرار ومن ثم فإن هذا يزيد تكاليف المؤسسة وقدرتها على تقديم خدماتها بتكاليف معقولة . إن الإدارة الحديثة تستخدم طرقاً متقدمة في التخزين ومعاملة المواد ويمكن لبلديات المدن العربية الاستفادة من هذه الطرق المستخدمة في الشركات التجارية الحديثة . إن زيارة مخازن وورش الصيانة في شركات البترول المنتشرة في الوطن العربي ، وزيارة لورش الصيانة ومخازن المواد في بلديات المدن العربية لكفيلة بإقناع المسؤولين في البلديات ، أن هناك ضرورة للتحديث والتطوير .

العمليات

التنظيم الإداري :

يشمل التنظيم الإداري تحديد وتقسيم العمل المراد القيام به . وكذلك تعريف وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات ، وتحديد الاتصال بين الأفراد والأقسام . ولا بد أن يكون من أهداف التنظيم الإداري تأدية العمل بأبسط الطرق وأفضلها من حيث دقة التنفيذ وسرعة الانجاز . ويبين الشكل رقم (١) أننا أدرجنا بالتحديد : بناء الهيكل الإداري وتصميم الوظائف ، ووضع سياسة شؤون الموظفين وطرق اختيار الموظفين وتدريبهم وكذلك طرق الضبط كلها ضمن التنظيم الإداري .

الهيكل الإداري :

هو عبارة عن رسم توضيحي يبين الوظائف المختلفة في المؤسسة والعلاقات وقنوات الاتصال الرسمية التي تربط بينها . العلاقات الأفقية تمثل العلاقة بين وظائف متساوية من حيث التسلسل الهرمي ، أما العلاقات الرأسية فإنها تمثل العلاقة بين الرئيس والمرؤوس ، لكن العلاقات الرسمية الموجودة في الهيكل الإداري لا تمثل إلا جزءاً مما يدور في المؤسسات فهناك ما يسمى بالتنظيم غير المنظور الذي يوجد القنوات الخاصة به ، وفي بعض الأحيان يكون متضارباً مع التنظيم الرسمي . وفي مثل هذه الحالات لا بد من إيجاد حلول لمثل هذا التضارب .

تصميم الوظائف :

لكي نصل إلى نتائج أفضل بالنسبة لاستغلال الأفراد فلا بد من توزيع العمل إلى مهمات يمكن للموظف أن يؤديها ببساطة ويسر . إن أصغر وحدة عمل في أي تنظيم تجمع فيها المهمات هي الوظيفة . ولا بد أن تكون الوظيفة محددة المعالم وتختلف عن بقية الوظائف الأخرى في التنظيم ، حيث إن ذلك يساعد الموظفين على تحديد أعمالهم ، والتخصص ضمن

حدود معقولة ، يؤدي إلى إتقان العمل . إننا لا بد أن نضع في الحسبان خصائص البشر وقدراتهم وما يريدونه من أعمالهم حيث أن التجارب العلمية تدل على أن هناك علاقة بين هذه الأمور وتحقيق الفعالية في العمل . كما أن تحديد واجبات العمل وصلاحيات الموظف ومسؤولياته ضرورة في كل تنظيم . ولا يكفي أن تكون الوظائف محددة وموصوفة محفوظة في الأدرج ، بل يجب أن يكون كل فرد على علم تام بواجباته ومسؤولياته وصلاحياته وممارساً لذلك كله .

سياسة شؤون الموظفين :

إن ما تعنيه كلمة السياسة هنا هو خطة العمل . وسياسة شؤون الموظفين تعني رسم خطة تلتزم بها الإدارة عند تعاملها مع أي جانب من جوانب القوة العاملة بها . فعندما تصدر إدارة المؤسسة سياسة بشأن جانب من جوانب تنظيمها فإنها بذلك تحدد فلسفة التنظيم لهذا الجانب . ويفرق علماء الإدارة بين سياسات التنظيم ومبادئ التنظيم . والفرق نابع هنا من مدى التحديد ، فالسياسات أكثر تحديداً من المبادئ ، حيث أن السياسات تلزم إدارة المؤسسة بسلوك مسالك معينة ولو أنها لا تحدد التفاصيل والكيفية . لذلك فعند دراسة التنظيم لا بد من البحث عما إذا كانت هناك سياسات مكتوبة تحدد اتجاه المؤسسة ، وكذلك عما إذا كانت السياسات الموجودة مطورة وتتمشى مع التغييرات الجديدة ومعروفة من قبل أعضاء الجهاز بكامله . إن وجود سياسات لشؤون الموظفين ضرورة للأسباب التالية :

- (١) كتابة السياسات المختلفة يعطي القائمين على إدارة التنظيم الوقت للتفكير في احتياجات المؤسسة والأفراد ومن ثم فإن ذلك قد يؤدي إلى بلورة الأفكار واتضاح الرؤية بالنسبة للعاملين .
- (٢) وجود سياسات مكتوبة ، يؤدي في غالب الأحيان إلى معاملة أفراد التنظيم بدون تحيز وبذلك يزيل أو يقلل من المعاملة غير المتزنة بين الأفراد .
- (٣) وجود سياسات مكتوبة يؤدي استمرارية التنظيم والحفاظ عليه من الهزات عند تغير الأفراد .
- (٤) تعتبر السياسات مقياساً للتقييم حيث أن نتائج العمل يمكن أن تقارن مع السياسات المرسومة للتحقق من أن العاملين يساهمون في المهدف المرسوم .
- (٥) سياسات شؤون الموظفين العادلة ، تساعد على نمو الاخلاص عند الموظفين وخاصة إذا كانت تساعد على تنمية قدرات الأفراد وتتجاوب مع طموحاتهم .

لا بد من إعادة النظر في هذه السياسات بين الحين والآخر للتأكد من صلاحيتها وتحقيقها للمصلحة ولل قضاء على تحجرها وجمودها . وقد يتساءل البعض عن كيفية وضع سياسات معينة بالنسبة لشؤون الموظفين والوسائل التي يجب إتباعها لوضع مثل هذه السياسة . هناك مصادر رئيسية لتحديد مضمون ومعنى السياسات وهي :

(١) لمزيد من المعلومات بهذا الخصوص — أنظر :

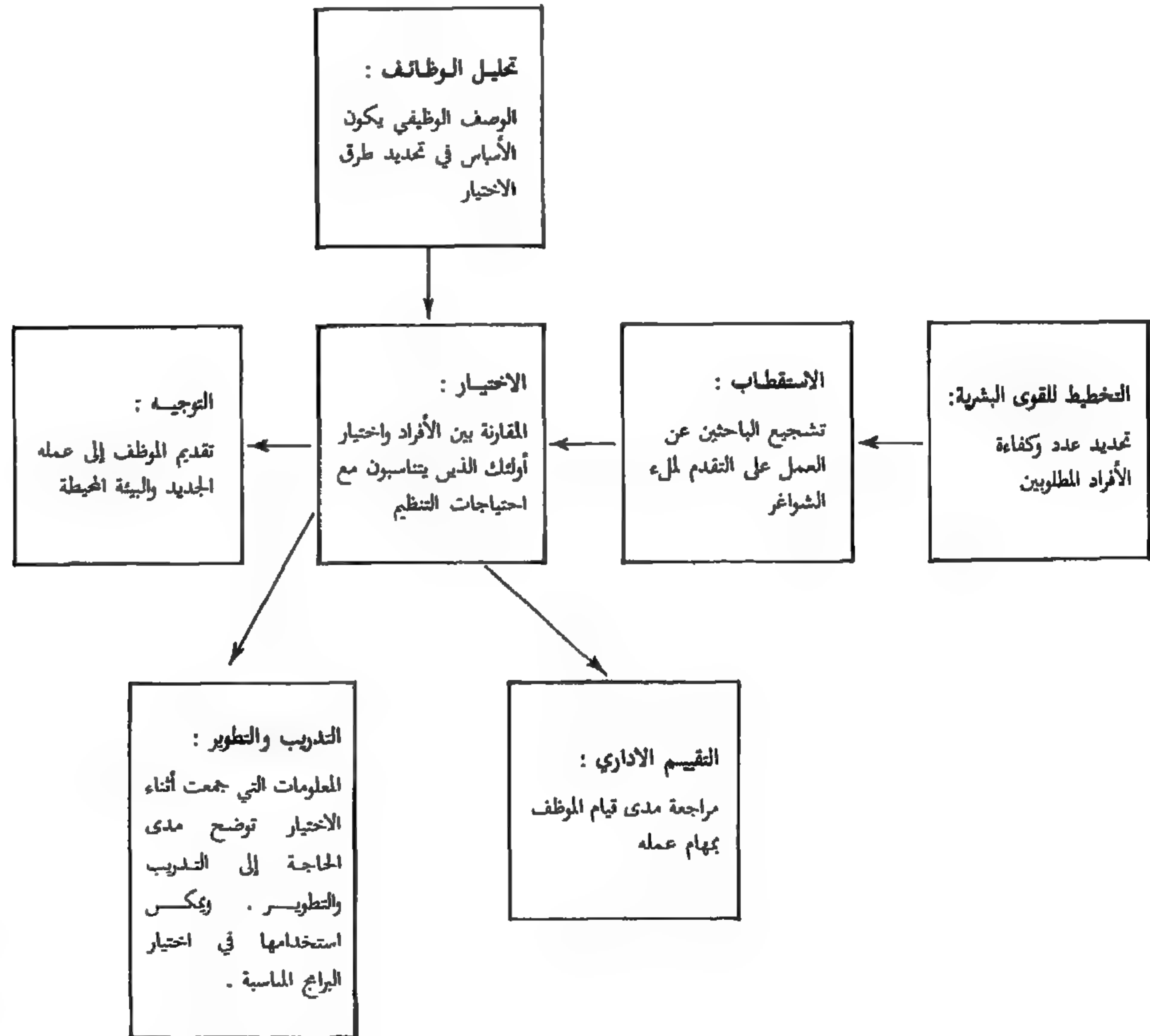
August W. Smith, Management Systems: Analysis and Applications: New York: The Dryden Press, 1982.

- (١) التجارب السابقة للمؤسسة . وهذا يعني دراسة ما مرت به المؤسسة خلال السنوات الماضية والرجوع إلى العاملين فيها وتدارس الموضوع معهم والاستفادة من الخبرات السابقة .
- (٢) الممارسات الجارية في المؤسسات المشابهة المحلية والعالمية . وهذا يعني اجراء دراسات ميدانية لعدد مختار من المؤسسات . ومراجعة الطرق المتبعة والاستفادة من الحوار مع المشرفين على هذه المؤسسات .
- (٣) اتجاهات وفلسفة الأجهزة التشريعية في البلد .
- (٤) اتجاهات وفلسفة الادارة العليا في المؤسسة .
- (٥) التجارب اليومية ، والمشاكل التي يمر بها المسؤولون في جهاز شئون الموظفين .

ولا بد من التأكيد هنا على أن السياسات المنمقة المكتوبة المحفوظة في الأدراج لا أثر لها إلا إذا كانت معروفة من قبل أعضاء التنظيم . وعند إحداث سياسات جديدة تقوم بعض المؤسسات بعقد ندوات لتدارسها ، ويفضل علماء الادارة الحديثة مشاركة أفراد الجهاز في وضع السياسات المختلفة ، ويعتبر ذلك جزءاً لا يتجزأ من تقبل ونجاح السياسات المختلفة ، لأن ذلك يولد اقتناعاً بها في نفوس العاملين ويجعلهم يندفعون لتنفيذها بكل همة ونشاط . وعلماء الغرب الآن يدرسون الادارة اليابانية التي تمكنت من

إغراق الأسواق العلمية بمنتجاتها وبأسعار أرخص . ومن العوامل الأساسية التي ساعدت على ذلك هو زيادة إنتاجية العامل الياباني وتقانيه لخدمة المؤسسة . إن مشاركة الفرد في رسم السياسات المختلفة عنصراً أساسياً في الادارة اليابانية وهو عامل مساعد في زيادة إنتاجية الفرد . وهذا الأمر جدير بتفكير القائمين على رسم السياسات وإدارة البلديات في المدن العربية .

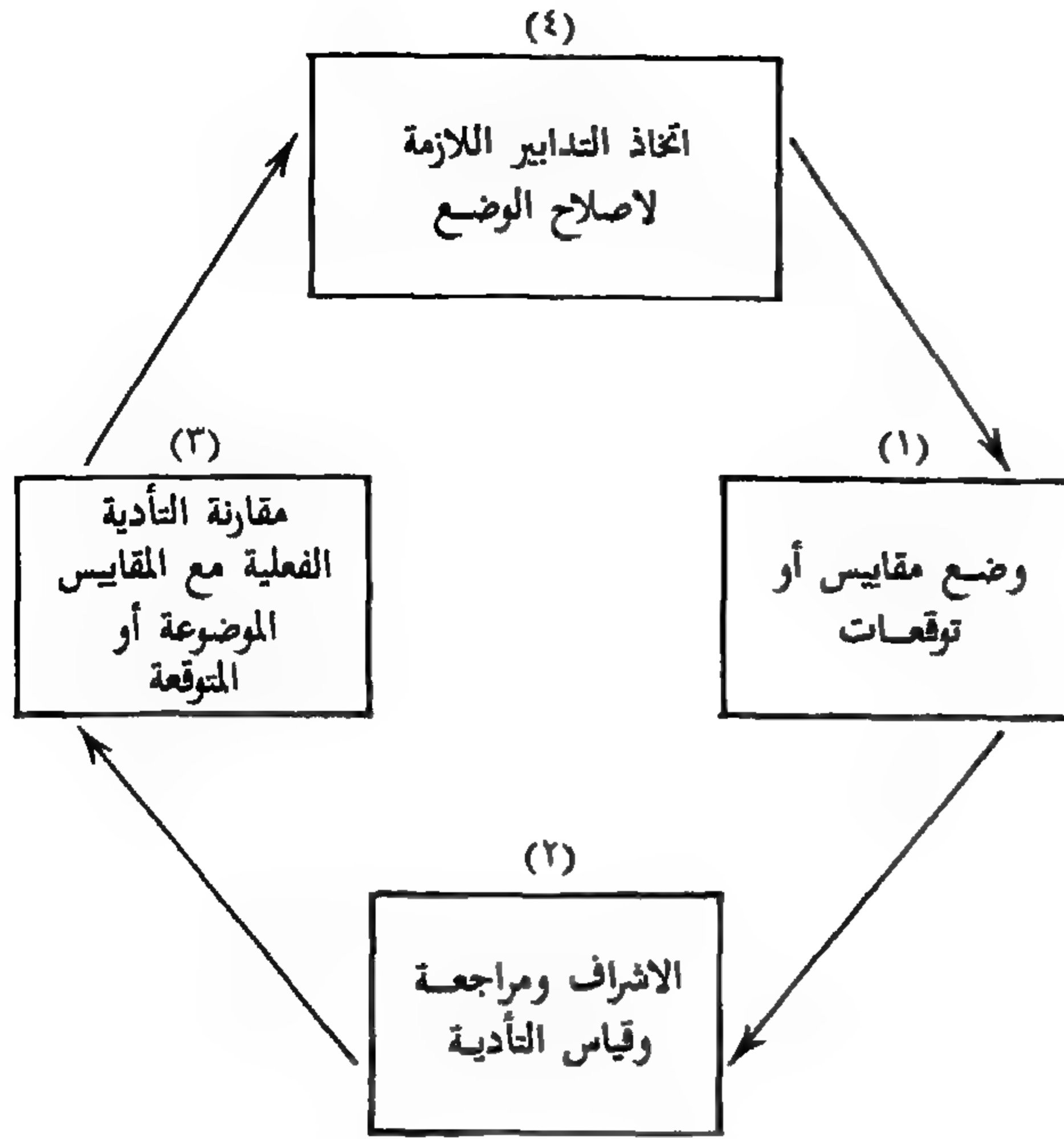
طرق اختيار الموظفين والتدريب : لا يكفي أن تبني هيكلًا تنظيميًا منمقا وأن نصف الوظائف وصفاً جيداً وترسم سياسة لشئون الموظفين ، بل لا بد من محاولة ملء الوظائف المختلفة في التنظيم . وإن وجود نظام مدروس لاختيار الأفراد ضروري وإلا فالبيانات المذكورة لا فائدة لها . لذلك فعند التحليل الإداري لا بد من دراسة طرق وممارسات الجهاز المستخدمة لاختيار الأفراد وكذلك طرق التدريب . وأود أن أبرز أن مشكلة الاختيار ليست بالأمر الهين إنها أمر حساس لا بد من مراجعته إذا أردنا بناء أجهزة الادارة في بلديات المدن العربية ، والتي يمكن أن تواكب التطورات الجارية في عصرنا الحاضر . ويمكن الاستعانة بالشكل (٥) في معرفة الجوانب التي لا بد من التطرق لها عند دراسة هذا الموضوع . إن كل عنصر من عناصر هذا الشكل له جوانب متعددة يضيق المجال عن الحديث عنها وكل ما أرجوه هو أن يثير هذا الأمر تساؤلات في أذهان القراء .



شكل (٥) *
اختيار الأفراد

أخذ هذا بتصرف من :

★ Thomas H. Stone, 'Understanding Personnel Management, New York: The Dryden Press, 1982.



شكل (٦)
مبادئ أساسية في الضبط

الحديثة في مجالات : الإشراف والقيادة ، الاتصال ، علاقات الأقسام مع بعضها ، وسلوك الأفراد . وعلى أساس هذه الدراسة يمكن تقديم المشورة للمسؤولين عن كيفية تطوير الجهاز لكي يتماشى مع متطلبات العصر .

الخرجات

إن تحقيق الأهداف المرسومة لأي تنظيم هي الغاية التي يرنو إليها العاملون على بناء المؤسسات . قد يكون من أهداف البلديات بناء الميادين الفسيحة وتشجير الشوارع ونظافة المدينة والاهتمام بالصحة العامة ، وقد يكون لها خطة مرسومة لتنفيذها ولكن تنفيذ هذه الأعمال يستدعي بالتالي بروز مهمات أخرى لصيانة هذه الحدائق ، وإدامة نظافة الشوارع وغيرها . وهذا يتطلب يداً عاملة وإدارة متطورة . لذلك فإن التركيز على المخرجات في هذا المقترح التحليلي هو على الجهاز الإداري وليس على مدى تحقيق الجهاز لأهداف النظافة وأهداف بناء الميادين . فهذه تأتي نتيجة لبناء جهاز إداري متطور متفاعل مع الواقع وقادر على التجديد .

تطوير الأفراد : إذا كان هناك تجديد لمعلومات القوى البشرية وتطوير لكفاءتها وتحسين في طرق التدريب والحصول على مزيد من الخبرة ، فيمكن القول أن الجهاز مستعد لتلافي المشكلات الناجمة عن التطورات المستجدة .

إنتاجية الأفراد : لقياس إنتاجية الفرد في المؤسسة لا بد من مقارنتها بإنتاجية فرد يؤدي نفس العمل في مؤسسة مماثلة ونتيجة لهذه المقارنة يمكن القول أنه لا بد من اتخاذ إجراء ما في حالة تدنى مستوى الإنتاجية للفرد في المؤسسة .

إخلاص الأفراد : إخلاص الفرد للمؤسسة ضرورة ، وهناك علاقة طردية بين الإنتاجية والإخلاص ، والثاني لا يأتي إلا بإيمان الأفراد بالمؤسسة وأنظمتها ، الذي تستطيع الإدارة الحكيمة غرسه في نفوس العاملين .

طرق الضبط : إن الحديث يكون مبتوراً إذا تحدثنا عن تنظيم جهاز أو وضع خطط دون أن نذكر أو ندرس طرق الضبط .

إن مفهوم الضبط لا يعني التعقيد أو التغيير وإنما يعني استعمال المعلومات لقياس وتقييم مدى تحقيق التنظيم لأهدافه المرسومة .

وهذا يعني بالطبع وجود مقاييس موضوعية مسبقاً . ويمكننا توضيح المبادئ الأساسية للضبط كما في الشكل (٦) ، ولذلك فإن التحليل الإداري يشمل من هذه الناحية ، النظر فيما إذا كانت هناك مقاييس معينة وما إذا كانت هذه المقاييس معقولة ، وكذلك النظر فيما إذا كانت هناك مراجعة وقياسات للتأدية وطرق المقارنة المتبعة في المؤسسة وطرق التصحيح .

العلاقات الاجتماعية :

يؤثر التنظيم الإداري إلى حد كبير على العلاقات الاجتماعية في المؤسسة . ولتصرفات مدراء الإدارات العليا تأثير على تصرفات المدراء في بقية أجزاء الجهاز . فمركزية الإدارة العليا في اتخاذ القرارات تنعكس على تصرفات الإدارة الوسطى والإدارة الإشرافية . وإذا كانت طرق الاتصال محدودة من أعلى إلى أسفل فإن الإدارة المتوسطة سوف تمارس نفس الأسلوب وغالباً ما يضيف ذلك جواً من التزمّت والروتين الأهوج .

لقد أثبتت التجارب العلمية في حقل الإدارة أن ديناميكية وارتفاع مستوى التعليم بين أفراد القوى العاملة يتطلب نوعاً من الإدارة الواعية المفتوحة على الأساليب الحديثة والقابلة لتطوير برامجها وتحديث أساليبها دون الخوف من هذا التغيير . إن القوى البشرية ثروة وليست فقط أدوات للإنتاج لذلك لا بد من الاستفادة منها في اتخاذ القرارات ، هذا بالطبع يستلزم تبادل المعلومات وعدم احتكارها من قبل فئة قليلة في الجهاز .

إن لدى المحللين الإداريين أدوات استفتاء متطورة ومختبرة علمياً يمكن استخدامها لتحليل الجهاز الإداري ومعرفة مدى تماشيها مع الأصول العلمية

التحفيز : وهذا يعني مدى استعداد الفرد إلى تأدية عمله بروح عالية واستعداده للقيام بأكثر من العمل المقرر .

الشعور بالرضا عن النفس : ويعكس هذا العنصر مدى رضا الفرد عن عمله وارتياحه في مواصلة العمل للمؤسسة دون البحث عن مؤسسات أخرى للعمل فيها .

الإبداع : ليس المطلوب هو القيام بالعمل فقط . بل المطلوب هو التفاعل وتقديم المقترحات التي من شأنها تحسين ما يتعلق بالعمل . وهناك كثير من التنظيمات التي تقتل روح الإبداع والخلق في الأفراد وهذه الأجهزة بدون شك تنقصها الهيئة الإدارية الحكيمة .

إن دراسة لهذه العناصر أثناء التحليل الإداري لجديرة بأن تدل على مدى صلاحية الجهاز الإداري ليواكب العصر ومتطلبات المدينة العربية الحديثة . إن التحليل الإداري يجب أن يكون نقطة الانطلاق لبناء مؤسسات حديثة تخدم المدن العربية . وإذا بني الجهاز الإداري ونصب الأكفاء للقيام بالعمل فيه فإن التغيرات سوف تحدث والمستفيد من ذلك هو المواطن العربي الذي ما زال حتى يومنا هذا بحاجة إلى كثير من الخدمات التي ترفعه إلى مستوى يستطيع به أن يؤدي خدمات أكبر لهذا الوطن الكبير .



دور البحث العلمي في التطوير الإداري للمدن العربية

للدكتور / اسحاق يعقوب القطب

مقدمة :

ان مقياس نجاح الإدارة وفعاليتها في اداء أعمالها يكمن في قدرتها على اتخاذ القرارات الادارية على أسس علمية وموضوعية مبنية على تحليل البيانات والمعلومات الكمية والنوعية .

وتشمل القرارات الادارية العديد من المجالات منها ما يرتبط بتقسيم العمل والتنظيم والتمويل ، ومنها ما يتعلق بنطاق الخدمات التي تؤديها بلديات المدن ومنها ما يتصل بالعلاقات الرسمية مع الهيئات والمؤسسات ذات العلاقة وكذلك ما يتصل بالقرارات الخاصة بالتخطيط للبيئة الطبيعية والانسانية لمجتمعات المدن .

لقد ازداد اهتمام المسؤولين في بلديات المدن العربية باتباع الاسلوب العلمي في معالجة التحديات التي تواجه النمو السريع وغير المتوازن في مجالات التخطيط الطبيعي للمدن أو التركيب السكاني والبناء الاجتماعي لمجتمعات المدن ، وان اهتمام (منظمة المدن العربية) (والمعهد العربي لانماء المدن) بعقد المؤتمرات العلمية ومناقشة القضايا الأساسية المرتبطة بحضور المدن العربية ومستقبلها يشير إلى إدراكهما لأهمية البحث العلمي والمعالجة الموضوعية للتحديات .

ان البحث العلمي عملية ديناميكية واداة عصرية لها قواعد واسس ومناهج ومراحل ومتطلبات مادية وبشرية لابد من توفرها حتى يحقق البحث نتائج عملية تساهم في التطوير الإداري للمدن العربية المتغيرة ، كما ان البحث العلمي هو مسئولية تتكامل فيها الطاقات التكنولوجية والبشرية والمادية التي تتوفر لدى الهيئات والمؤسسات ومراكز البحث العلمي والجامعات بحيث يتم التعاون والتنسيق فيما بينها لمساعدة الإداريين والمخططين في انتاج السياسات والبرامج التنموية في المدى القصير وعلى المدى البعيد .

لماذا البحث العلمي وما هي أهمية التنظيم الإداري ؟ وما أنواع البحوث ومجالاتها التي تساعد الإداريين في اتخاذ القرارات ؟ وما المناهج وأدوات البحث ومستلزماته لمختلف القضايا المعاصرة التي تواجه المدن العربية ؟ وكيف نخطط للبحث العلمي على المستوى المحلي والقومي والعربي في مجالات

التطوير الإداري للمدن ؟ وما أهمية انشاء بنك للمعلومات حول مختلف المجالات الطبيعية والانسانية لمجتمعات المدن ؟ وأخيرا ما أهم المشكلات التي تعترض عملية البحث العلمي وطرق علاجها ؟ .
ان هذه التساؤلات تشكل المرتكزات الرئيسية التي يحاول هذا البحث الاجابة عليها .

أما المسلمات التي يستند عليها التحليل حول دور البحث العلمي في التطوير الإداري للمدن العربية فهي :

١ — ان البحث العلمي هو عملية تراكمية تقوم على التجارب المستمرة وعلى الممارسة الفعلية لدراسة وتحليل الظواهر والمشكلات ، وقد تختلف النتائج التي يتم التوصل اليها من مدينة لأخرى أو من دولة عربية لأخرى وذلك حسب المعطيات والعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تساهم في تشكيل الظواهر ، أو في تطبيق نماذج الحلول التي تكشف عنها نتائج البحث العلمي .

٢ — ان النتائج التي يتوصل اليها البحث العلمي ترتبط بتلك الفترة المرحلية التي تواجه النمو الحضري حيث ان عوامل النمو ومسبباته تتفاوت في نطاقها ودرجة تأثيرها من مرحلة إلى أخرى ، ومن ثم فان ترجمة النتائج إلى سياسات ومشروعات تتطلب الأخذ بالاعتبارات التاريخية لكل مرحلة .

٣ — ان مناهج البحث العلمي والأدوات والوسائل المستخدمة في جمع البيانات والحقائق تتفاوت حسب طبيعة الظاهرة أو المشكلة قيد البحث والهدف المحدد الذي يستخدم البحث العلمي من أجله . وكذلك تتنوع المناهج والوسائل حسب المعطيات والفعاليات البشرية والمادية المتاحة لدى الهيئات المشتركة والمساهمة بما فيها البلديات والجامعات ومراكز البحوث .

٤ — ان الاستفادة من نتائج البحث العلمي تكمن في فعالية الحوار الذي يُنظم بين الإداريين والمخططين في البلديات وبين الباحثين والعلماء المشاركين في البحوث والدراسات من أجل التوصل إلى البدائل والأولويات في اختيار المشروعات والبرامج لمعالجة المشكلات والظواهر في ضوء حسابات التكلفة والعائد في المدى القصير والبعيد .

٥ — ان البحث العلمي نوع من الاستثمار على أساس ان تخصيص الأموال لاعداد الباحثين العلميين أو انشاء مراكز البحوث أو اقتناء الأدوات والتكنولوجيا اللازمة للبحث لها مردود اقتصادي يتمثل في توفير الفاقد الذي ينجم عن سوء اختيار المشروعات وتنفيذها أو الثمن الاجتماعي والنفسي الذي يمكن ان تكبده ادارة البلديات نتيجة اتباع التخطيط غير المبني على الأساس العلمي .

٦ — ان يتوفر الحياد والموضوعية لدى الباحثين والخللين سواء أكان في جمع البيانات أو تبويبها أو تحليلها أو في مجال وضع التوصيات ، هذا فضلا عن الأمانة العلمية التي تقتضي تحديد الواقع بأبعاده وعوامله وعرض الابعائيات والسلبيات للبدائل المتاحة في معالجة المشكلات .

هذه بعض المسلمات التي يقوم عليها البحث العلمي ولابد من الإشارة إلى مبررات البحث العلمي وأهميته للدول النامية في مجال التنظيم الاداري .

أهمية البحث العلمي في مجال التنظيم الاداري للمدن :

تواجه المجتمعات العربية مرحلة انتقالية بعد الاستقلال السياسي حيث أخذت على عاتقها مهمة ادارة شئونها الاقتصادية والاجتماعية والاعتماد على مواردها الطبيعية والبشرية في مواجهة أعباء التسيير الذاتي ، أما الخبرات التي توفرت بعد الاستقلال مباشرة فقد تأثرت بالمنهج الاستعماري الذي استهدف تنظيم الموارد والطاقت لخدمة مصالح البلد الأم أكثر من الاهتمام بانشاء قواعد تساعد الدول المستقلة حديثا في مواصلة المسيرة الحضارية . ان المشاكل التي خلّفتها الاستعمار في النطاق الاداري للمؤسسات الخدمية ومنها البلديات عديدة ومتفاوتة في المدى والتأثير .

ولذلك فان اتباع اسلوب البحث العلمي يساعد البلديات في الاعتماد على الذات العربية في مواجهة التحديات التاريخية بعد الاستقلال .

ينادي المفكرون والعاملون في ميادين الإصلاح الاجتماعي وتنمية المجتمعات الحضرية والريفية في مجال التخطيط والصناعة والتعليم والصحة باستخدام البحث العلمي في التفكير والعمل كافضل الوسائل لحل المشكلات واجراء التغيرات النوعية والكمية لرفاهية المواطنين ولتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

لقد اكتسب البحث العلمي قبولاً متزايداً في الدول العربية وفي مختلف المنظمات والهيئات العامة والخاصة باعتباره طريقاً للمعرفة ، ومنبعاً للدراسة وسبيلاً لاكتشاف طرق جديدة لمعالجة مشاكل المجتمع وأساليب ذات تكلفة اقتصادية وعوائد اجتماعية عملية^(١) .

ويساعد البحث العلمي في فهم حقائق معينة كبديل للوسائل البدائية التي تركز على مبدأ التجربة والخطأ ، كما يساعد في الرد على اسئلة محددة ليس عن طريق الملاحظة أو المناقشة بل عن طريق جمع الحقائق والاحصائيات من جهات مختلفة بأساليب متعددة .

ان استخدام أدوات ومقاييس حول مختلف المجالات البشرية والمادية (مثل القوى العاملة وخصائصها) ، تقييم التنفيذ الاداري ، تكلفة

العمليات مثل (تنظيف الشوارع ، الاشراف ، المعاينة وغيرها) وتحليل الجدوى الاقتصادية والعائد الصحي والاجتماعي للمشروعات والبرامج ، كل ذلك يساعد على اجراء الدراسات المقارنة والتوصل إلى نماذج عملية للعمل الاداري على المستوى المحلي والعربي .

أما أهداف البحث العلمي الخاصة بتطوير ادارة بلديات المدن العربية فيمكن تحديدها في المجالات التالية :

١ — الكشف عن الحقائق الخاصة بالتنظيم الاداري ودوره في خطط ومشروعات التنمية من حيث المفهوم والنطاق والمجالات ، أي كيف تسهم بلديات المدن في الاطار التنموي .

٢ — تحديد المشكلات أو العقبات التي تواجه مختلف مجالات التنظيم الاداري والعوامل المؤثرة فيها بحيث تسهم الدراسات في معالجة هذه المشكلات بقصد التطوير والتحسين وكذلك في اعداد وتدريب الكوادر الادارية .

٣ — معرفة الآثار الفعلية للخدمات التي تقدمها البلديات في المدن الصغيرة والمتوسطة والحديثة في نطاق تخفيف حدة المشكلات البيئية والانسانية وزيادة فعالية اداء هذه الخدمات في الحفاظ على الحياة .

٤ — تطوير امكانية الاستفادة من التكنولوجيا في اطار الانتاج والخدمات .

٥ — احداث تغيير أساليب الادارة ونظمها لتتواءم مع متغيرات العصر المتسارعة والاستعداد لخطط المستقبل بعملية كافية ومبرونة في الادارة قادرة على استيعاب التغير .

٦ — تطوير العلاقات بين البلديات والمنظمات والهيئات المشغولة بقصد تحسين أساليب التنسيق والتكامل في الاطار التنموي الشامل .

يتضح من هذه الأهداف انها تتسم بالمواقف العملية وتتطلب البحوث التطبيقية أكثر من البحوث الكلاسيكية النظرية بالرغم من الحاجة إلى تطوير النماذج السلوكية التي تتمشى مع طبيعة وخصائص المجتمعات الحضرية في الوطن العربي .

أسس ومتطلبات البحث العلمي في تطوير الادارة :

هناك مجموعة من الاسس التي يجب مراعاتها للبحث العلمي في مجال تطوير الادارة في بلديات المدن العربية وأهمها :

١ — ان يرتبط البحث بالأهداف العامة للخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة والاهداف الخاصة بخطط البلديات الحضرية ، لأن ذلك يساعد على تحقيق الأهداف القومية والخاصة بالبلديات .

٢ — ان يتناول مختلف جوانب التنظيم الاداري والخدمات التي تقدمها البلديات بما في ذلك البشرية (القوى العاملة) والفنية (التكنولوجيا) والمالية .

(١) منصور أحمد منصور . المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة الكويت : وكالة المطبوعات — (الطبعة الثانية) — ١٩٧٩ ص ٥٣٨ — ٥٤٢

٣ — ان تتنوع الأدوات المستخدمة في البحوث والدراسات (إذ ان لكل ادارة محاسن ونواقص) من أجل التوصل إلى تحليل موضوعي متكامل للمشكلات المتصلة بالادارة وكذلك من أجل تطوير أدوات تستخدم لقياس فعالية البرامج وتقييمها .

٤ — ان يتخذ البحث صفة الاستمرارية خاصة بحوث التقييم حتى يتسنى للباحثين قياس الآثار الحقيقية للإنجازات والتنظيم الإداري والمشروعات ومدى تأثيرها على التغير الاجتماعي والاقتصادي من منظور تنموي .

٥ — أن يقوم البحث على أساس التعاون بين الجامعات ومراكز البحوث وعلى أساس مشاركة المتخصصين في علوم الاقتصاد والهندسة والادارة والاجتماع والصحة وعلم النفس .

٦ — أن يتم تحديد أولويات اجراء البحوث والدراسات حسب الظروف المحلية والعوامل المحيطة بعملية البحث العلمي ، مثل مدى الحاجة للمعلومات والبيانات حول موضوع معين أو طبيعة المشكلة التي تتطلب دراسة سريعة ، أو عوامل أخرى تتعلق بالطاقة البشرية والكوادر اللازمة لاجراء البحوث وتوفر الأموال اللازمة لتنفيذ برامج البحث العلمي .

٧ — تهيئة المناخ للبحث العلمي عن طريق التخطيط لاستخدامه ، والافتتاح به والثقة بأهميته وتأكيد موقف البحث العلمي كجزء من التنظيم الإداري وكجزء من النظام التعليمي والتدريبي للدولة عامة وللبلديات بصورة خاصة^(١) .

أنواع البحث العلمي :

يعتبر البحث العلمي في مجال ادارة بلديات المدن مشعلا ينير الطريق للادارة لمواجهة المشكلات الفنية والعلمية والسلوكية ومواجهة تحديات التغير ونمو المدن ومشاكلها . وقد اتجهت البلديات في الدول المتقدمة إلى اجراء الابحاث المتواصلة في مجال العلوم السلوكية التي تستهدف دراسة وتفهم طبيعة الانسان ، وسلوكه ، ورغباته ، وميوله ، واتجاهاته ، ومدى ولائه واخلاصه في العمل^(٢) . هذا بالإضافة إلى المشكلات التي تتعلق باستخدام التكنولوجيا في العمران والمواصلات والاتصال وما يتطلب ذلك من مهارات وتنظيم في الاشراف على المباني ، وشق الطرق ، وتنظيم وصول الحاجات الانسانية للحياة (الماء والكهرباء والجاري ورمي النفايات وتنظيم الحدائق العامة والطرق ومواقع المدارس والمستشفيات والصناعة وغيرها) .

ان مواجهة المشكلات الناجمة عن التوسع السريع والنمو غير المتوازن يتطلب بحوثاً متنوعة ، ولكل بحث منهج وأدوات خاصة به حسب طبيعة المشكلة وأبعادها ومدى خطورتها والوقت اللازم لتشخيصها واتخاذ القرار المناسب لمعالجتها .

وقبل ان نتناول مناهج وأدوات البحث العلمي ، تجدر الإشارة إلى أنواع البحث العلمي من حيث الأهداف أولاً ومن حيث خصائص البحث ومضمونه ثانياً .

فمن حيث الأهداف — نجد أن هناك البحوث النظرية الكلاسيكية (Classical Researches) التي تسعى للكشف عن الأنماط السلوكية في العملية الادارية والعلاقة بين بلديات المدن (العلاقات الانتاجية والخدمية) وبين المؤسسات التربوية والاقتصادية والدينية والاجتماعية والصحية والتربوية ، هذا بالإضافة إلى أهمية هذه البحوث في اختيار النظم الادارية التي تتناسب مع ظروف كل مرحلة من مراحل تطور البلدية ، وكذلك في التوصل إلى الفرضيات والقوانين التي تساعدنا في التخطيط لمواجهة المواقف المتغيرة والأزمات .

وهناك البحوث التطبيقية (Action Researches) ، التي تعالج موضوعات محددة وتتناول مشكلات تواجه المسؤولين الاداريين في مختلف المجالات (الفنية والتخطيطية للعمران والمباني أو الاسكان وما يتبعه من مرافق أو مواجهة الأزمات مثل التلوث والفيضانات والزلازل ، ودوران العمل ، والمخالفات المتنوعة ...) أو دراسة اقتصاديات الخدمات التي تقدمها البلديات وأساليب تطويرها لزيادة فعاليتها مع تقليل التكاليف ، ومن مميزات هذه البحوث السرعة في الانجاز نظراً لطبيعته المحددة بحيث تساعد الاداريين على اتخاذ القرارات المناسبة في ضوء النتائج التي تتوصل اليها بحوث العمل ، وتشتمل البحوث العلمية التطبيقية على الدراسات الاستطلاعية ودراسات البيئة والبحوث التجريبية ودراسة الحالة والبحوث الوصفية التي ترمي للتعرف على العوامل المرتبطة بالمشكلات المتنوعة التي يسعى الاداريون في البلديات للتعرف عليها وإيجاد الحلول المناسبة لها .

أما النوع الثالث من البحوث فتسمى البحوث التقييمية (Evaluation Researches) التي لها أهمية كبيرة في نظام ادارة البلديات ، اذ أنها تعكس صورة صادقة للجهود التي تبذل والأموال التي تصرف في مجالات خدمات البلديات ومن ثم تضع أمام المسؤولين المعيار النسبي لمدى نجاح وفعالية البرامج في تحقيق الأهداف والخطة والتنظيمات قبل البدء في تنفيذ المشروعات واثناء سير العمل وفي مرحلة نهاية الخطة ، كما يمكن قياس آثار البرامج على التغير الثقافي والاجتماعي والبيئي لمجتمعات المدن^(٣) .

مناهج وأدوات البحث العلمي :

هناك عدة مناهج يمكن استخدام واحد منها أو أكثر عند اجراء البحوث المتعلقة بالمدن العربية وادارتها وهي :

أ — المنهج التاريخي : الذي يستخدم في تحليل العوامل التاريخية المؤثرة في تطور ونمو المدن وأنماط السلطة ونماذج اتخاذ القرارات . ان للوضع الراهن جذور تاريخية نجد أبعادها وآثارها على التركيب الاجتماعي والواقع العمراني المعاصر للمدن . ويساعد هذا المنهج في تفسير الظواهر الاجتماعية والسكانية والتحول الطيعية في البيئة والتغيرات في الوظائف التي تؤديها المدن عبر المراحل التاريخية .

(١) أحمد الصباب . مبادئ الادارة . جدة — دار عكاظ للطباعة والنشر — (الجزء الثاني) ١٩٨٠ ص ١١٠ .

(٢) منصور أحمد منصور — مرجع سابق — ص ٥٤٨ .

(٣) عبد الباسط محمد حسن . أصول البحث الاجتماعي ، القاهرة — مكتبة وهبة — ١٩٧٧ ص ٢٧٧ — ٣٠١ .

أدوات البحث العلمي في التطوير الإداري :

تتوفر حالياً العديد من الأدوات التي تساعد المخططين والإداريين في جمع البيانات والاحصاءات والمعلومات (بالإضافة إلى الحواسيب البشرية كالملاحظة المجردة ، والاستماع ، والدراك) مثل الآلات الحاسبة الإلكترونية والاستمارات والمقابلات المفتوحة .

هذا بالإضافة إلى الاختبارات المتنوعة التي تكشف عن الدوافع والاتجاهات للمواطنين والعاملين . هذا وترتبط عملية تحديد الإدارة المناسبة حسب مجموعة من العوامل مثل هدف البحث العام ، والأهداف المحددة ، والفترة المقررة ، ونطاق مشكلة البحث وطبيعة العينة ، والأموال المحددة ، وقوة العمل اللازمة للقيام بالبحث ، والعوامل الطبيعية الأخرى التي تؤثر في سير البحث وإنجازه .

أما أهم الأدوات التي يمكن استخدامها في بحوث التخطيط الإداري للمدن فتشمل ما يلي :

١ - الملاحظة والملاحظة المشاركة : أي قيام الباحث بعملية جمع المعلومات عن طريق ملاحظة السلوك والأداء على الطبيعة وعلى فترات وتحت مختلف الظروف ضمن إطار هدف البحث والبيانات المطلوبة لتساعد الإداريين في التخطيط لمعالجة المشكلات المتنوعة التي تواجه برامج ومشروعات البلديات ، وتستخدم الملاحظة المقننة لدراسة مجالات التفاعل الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية والسلوك العام ودراسة بعض خواص البيئة الطبيعية بالإضافة إلى متابعة المشروعات التنموية .

ويقوم الباحث بتسجيل ملاحظاته بطريقة علمية موضوعية حسب مؤشرات محددة تتماشى مع أهداف البحث ومرتبطة بصورة مباشرة مع المتغيرات والفرضيات .

٢ - الاستمارة (Questionnaire) إحدى الوسائل الفعالة في البحوث الإدارية التي تسهم بصورة فعالة في دراسة العديد من القضايا التنظيمية والتشريعية ، والإنتاج ودوران العمل ، وتقسيم العمل ، والجوانب الاقتصادية والاستثمارية ، هذا علاوة على أهمية الاستمارة في جمع البيانات والمعلومات الإحصائية التي تجمع بصورة يومية أو أسبوعية أو شهرية أو فصلية بقصد تحليل الوضع الراهن والوقوف على تطور العمل وقياس الانتاجية والتحليل المالي للمشروعات ، كما تعتبر الاستمارة أداة فعالة في قياس العلاقات الرسمية وغير الرسمية وتحليل التفاعل الاجتماعي ورصد اتجاهات المواطنين والإداريين نحو المسائل المتعلقة بخدمات ومشروعات البلدية .

والاستمارة هي عبارة عن مجموعة من الأسئلة المتنوعة التي يضعها الباحث بحيث تتوفر فيها الشروط العلمية وهي : (١) الوضوح اللغوي وسلامة التعبير (٢) الارتباط بالفروض والمتغيرات (٣) التنوع في استخدام الاختيارات والأسئلة المفتوحة والمغلقة والعبارات المتناقضة والاختيار بين البدائل والأسئلة ذات المتغير الواحد بالإضافة إلى العبارات التي تتضمن

ب - المنهج التجريبي : وهذا المنهج يتمثل في إجراء التجارب الميدانية للفرضيات التي يضعها الإداريون لتحليل المشكلة أو الأسباب الكامنة وراء السلوك الاجتماعي والاتجاهات المختلفة والاستعدادات المتوافرة نحو مؤازرة مشروع أو معارضته . ويساعد هذا المنهج في كشف الحقائق واختصاص التعليقات والتفسيرات الارتجالية للبحث والتجربة للتأكد من صحتها وفعاليتها ، ويستخدم كذلك في إجراء الإصلاحات وبرامج التطوير والتنمية والخدمات التي تقدمها البلديات في المدن العربية المعاصرة .

ج - المنهج الإحصائي : تتميز المجتمعات الحضرية بوجود أجهزة متخصصة لجمع البيانات الإحصائية والمعلومات التي تعد للتخطيط ، وتنوع البيانات الإحصائية من حيث طريقة جمعها وتبويبها تبعاً للأغراض الإدارية أو الدراسات السكانية^(١) . وهي إما أن تكون بيانات تعداد وتشمل السجلات الإحصائية في مواضيع تتعلق بالصحة والتعليم والتجارة وقوة العمل والسكان والمساكن والسيارات والحوادث والطرق والشركات وغيرها .

ويمكن استخلاص النتائج من خلال تحليل هذه الإحصاءات للتخطيط في مجال الخدمات والمواصلات والماء والكهرباء والنظافة والصحة والبيئة .

وتحتاج إدارة بلديات المدن إلى الإحصائيات السكانية والقوى العاملة وخصائص السكان حسب السن والنوع والجنسية والمهنة والحالة الاجتماعية وحجم الأسرة بالإضافة إلى ازدحام السكن والمواصلات بقصد اتخاذ السياسات والقرارات الإدارية المناسبة ورصد التحولات السكانية والبيئية لمجتمعات المدن .

د - منهج دراسة الحالة : إن دراسة التنظيم الإداري وتحليل العوامل المختلفة التي تؤثر في الجوانب الإيجابية والسلبية في سير العمل في إحدى المدن والتعمق في التشخيص بحيث يمكن تعميم النتائج على باقي المدن التي تمثل المدينة التي تم اختيارها على أساس الحالة . ومن مزايا هذا المنهج أنه يوفر للمخططين والإداريين الفرصة للتعلم في دراسة الجوانب التاريخية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تسهم في عملية الإدارة واتخاذ القرارات ، كما يمكن إجراء التجارب في التنظيم الإداري على مدينة واحدة تمثل نموذجاً لعدد من المدن تتوفر فيها خصائص مماثلة ، وإجراء الدراسات والتجارب بهدف التوصل إلى أفضل الوسائل للتطوير الإداري . ويقوم منهج دراسة الحالة على أساس الاهتمام بالموقف الكلي للتنظيم الإداري وتقسيم العمل ، ثم النظر إلى الجزئيات - مثل الأقسام والإدارات والعلاقات مع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى من حيث علاقتها بالكل الذي يحتويها^(٢) . وبعبارة أخرى فإن اختيار مدينة واحدة وجمع البيانات والاحصاءات والحصول على المعلومات بمختلف الوسائل والأساليب حول فعالية الخدمات التي تقدمها إدارة بلدية المدينة قياساً للتنظيم الإداري القائم ، ثم تحديد المشاكل التي تواجه المواطنين من ناحية ، وتلك التي تواجه العاملين في الإدارة والوقوف على عواملها وأسبابها وحجمها ومدى تكرارها ، كل ذلك يساهم في أحداث التطوير اللازم .

(١) جمال زكي والسيد ياسين . أسس البحث العلمي القاهرة - دار الفكر العربي - ١٩٦٢ ص ٣٥١ - ٣٥٣ .

2. William Good and P.K. Hatt - Methods in Social Research, New York (1952) p.331.

المواقف السلوكية « والإيديولوجية » وأخرى تمثل القيم الاجتماعية والاقتصادية .

ويقوم الباحث عند استخدامه لهذه الاداة بصياغة الاسئلة بحيث تحقق الأهداف المرجوة من البحث وتسهم في توفير الحقائق حول المشكلة أو القضية التي يسعى الاداريون للتوصل اليها كي تتم عملية التخطيط وحل المشكلات واجراء التطوير اللازم في السياسات والخطط وخطوات التنمية والتقييم . وعند التطبيق يمكن ان يتبع الباحث احدى الطرق التالية :

(أ) ارسالها بالبريد بحيث يُطلب من الشخص الاجابة على الاسئلة ثم اعادتها إلى القسم المختص في البلدية .

(ب) اجراء المقابلة مع عينة من المبحوثين وطرح الاسئلة وتدوين الاجابات .

(ج) توزيع الاستمارات على المبحوثين ثم استلامها بعد فترة زمنية محددة . ولكل طريقة مزايا ومتطلبات من حيث الاعداد والتنفيذ وتحليل النتائج .

وهناك أدوات أخرى تستخدم كوسائل لجمع البيانات مثل الهاتف والصحف والمجلات والاداعة والتلفزيون والتصوير والتسجيل الصوتي وفق متطلبات موضوع البحث ونطاقه وأهدافه وتصلح هذه الأدوات لتوفير بيانات مساندة مثل الدراسات الاستطلاعية والتوثيقية الميدانية التي تساعد الاداريين في بلورة الخطط والبرامج وكذلك في اتخاذ التدابير الاصلاحية المناسبة .

خطوات البحث العلمي في التطوير الاداري :

لكل بحث علمي خطوات متتابعة ينبغي توجيه عملية جمع البيانات بموجها حتى تكون النتائج موضوعية ، ويمكن الاعتماد عليها بدرجة عالية من الثقة ويمكن ترجمة نتائجها إلى برامج عملية وخطط في المدى القصير وعلى المدى البعيد :

١ — تحديد موضوع البحث أو المشكلة : مثل اصلاح النظام الاداري أو إعادة تقسيم العمل أو التعرف على أبعاد مشكلة التلوث وأسبابها ، أو تحسين الخدمات للمواطنين أو استعمالات الأرض ... الخ . ولا بد من تحديد عناصر المشكلة البشرية والمادية والعوامل المختلفة المرتبطة بها ، وكذلك لا بد من تحديد المفاهيم والمصطلحات العلمية المرتبطة بالمشكلة بحيث يتم التفسير والتحليل والتشخيص ضمن اطار المفاهيم التي حددها الباحث .

٢ — تحديد الهدف من البحث : هل الهدف جمع احصاءات وبيانات لاستخدامها في مرحلة تالية أم ان الهدف التوصل إلى اجابة محددة لاسئلة محددة ، أم هناك أهداف قومية واقتصادية واجتماعية يتوخى الباحث تحقيقها من خلال عملية البحث وجمع البيانات .

٣ — تحديد المتغيرات والفروض — هناك متغيرات مستقلة (Independent) ومتغيرات تابعة (Dependent) مثل مشكلة تأخر معاملات المواطنين ، أو دوران العمل أو التلوث البيئي ، أو ارتفاع حوادث المرور . وهناك متغيرات تسهم في احداث المشكلة مثل عوامل انسانية تتعلق بالسن والمستوى التعليمي والمهنة ، والدخل ، ونظام الحوافز وهناك عوامل فنية مثل الصيانة ، عدم توفر قطع الغيار ، أو تنظيم الادارات ومواقعها .

أي أن الباحث يحاول افتراض العلاقات المرتبطة بالمشكلة ويحاول الباحث اثبات أو نفي صحتها من خلال عملية جمع البيانات بالمناهج والأدوات المختلفة^(١) . ولابد من ان تكون الفروض واضحة وموجزة وقابلة للاختبار ويربطها بالنظريات والنماذج التي تم التوصل اليها من قبل العلماء والباحثين ، ويضع عدة فروض محتملة وان يجعلها خالية من التناقض^(٢) .

٤ — مراجعة البحوث والدراسات السابقة التي أجريت حول نفس الموضوع والنتائج التي تم التوصل اليها سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية ، أو في المؤسسات العامة (الحكومية) أو الخاصة ، وذلك من أجل منع التكرار واتجاه أساليب جديدة وفرضيات تضيف الجديد إلى البحوث والدراسات السابقة حتى تزيد من قيمتها العلمية والعملية .

٥ — تحديد منهج البحث وأدوات البحث ، بحيث يتم ذلك ضمن اطار المحددات التي تؤثر في التنفيذ مثل كفاية الباحثين ، نطاق البحث ، حجم العينة ، المخططات المرصودة لمختلف العمليات ، الفترة الزمنية المحددة ، الأهداف النظرية والتطبيقية للبحث .

ان طبيعة مشكلة البحث تحدد المنهج واختيار الادارة أو الأدوات والاختبارات اللازمة لمختلف مجالات البحث وفرضياته ، مثلا مشكلة تحسين خدمات النظافة العامة في المدينة قد تتطلب المنهج الاحصائي ، وتتطلب استخدام الاستبيان لتحديد وسائل الجمع والتكلفة وعدد الرحلات لكل وسيلة نقل وعدد العاملين ومدى تعاون المواطنين في المناطق المختلفة من المدينة ، وحجم قوة العمل اللازمة في مستويات التنفيذ المختلفة .

٦ — اختيار عينة البحث : انه من الصعب اجراء استفتاء أو دراسة يشترك فيها جميع المواطنين البالغين في المدينة لكل مشكلة أو لكل بحث ، لأن ذلك غير منطقي أو عملي بالرغم من كونه الأمثل ولذلك أقر علماء الاحصاء مفهوم العينة التي تشكل نموذجا للمجتمع الأكبر بحيث يتم تحديد حجمها واختيار افرادها بطريقة عشوائية بحيث تشمل مختلف الفئات لمختلف القطاعات وتمثل الشرائح الاجتماعية المتنوعة (حسب المستويات الادارية ، وحسب السن والنوع والمهنة والدخل والمستوى التعليمي) ، وهناك أساليب احصائية يمكن الاستفادة منها في تحديد اختيار العينة مثل دليل الهاتف ، جداول الناجحين ، جداول التعداد العام للسكان ، جداول الموظفين في الدرجات الوظيفية المختلفة ، ويمكن ان تمثل العينة من ١٪ إلى ١٠٪ من المجتمع الأصلي ، واذا ما تم اختيار الوحدات عشوائيا فان النتائج تمثل درجة عالية من الصحة والثقة .

(١) السيد محمد خيرى . الاحصاء في البحوث النفسية والتربوية والاجتماعية — دار النهضة العربية — الطبعة الرابعة (١٩٧٠) ص ١٠-٢٠ .

(٢) عبد الباسط محمد حسن . أصول البحث العلمي — مرجع سابق — ص ١٧٢-١٧٣ .

ويشير علماء الاحصاء إلى طرق اختيار العينات ومنها : (أ) العينة العشوائية (Random) ومنها (ب) العشوائية المنتظمة (Regular Random) ومنها (ج) الطبقة (Stratified) ، (د) العمدية ، (هـ) المقيدة .

٧ — تحريب الاستمارة وأدوات البحث ، ويتم ذلك قبل اعتمادها بصورة نهائية للتأكد من صحتها وملائمتها لمجتمع البحث واجراء التعديلات اللازمة حتى تتفق مع الأهداف والفرضيات وظروف البحث .

٨ — اعداد الباحثين وجداول التفريغ واتخاذ التدابير اللازمة مثل اعداد الرأي العام لأهداف الدراسة وضرورة المشاركة ، ورصد الأموال اللازمة واستكمال الاستعدادات الادارية اللازمة مثل المواصلات وتحديد المناطق والاتصال بالهيئات الرسمية الأخرى مثل الشرطة والأمن العام والادارات المعنية الأخرى بقصد التعاون والتنسيق .

٩ — تنفيذ الدراسة : ويتضمن ذلك جمع البيانات الاحصائية والتعرف على نتائج الدراسات السابقة ، وتطبيق أدوات البحث واجراء المقابلات ومراجعة الاستمارات وتدقيقها والتأكد من استكمال الاجابات والمعلومات المطلوبة لكل سؤال .

١٠ — مرحلة تفريغ الاستمارات وتصنيف البيانات والمعلومات ثم جدولتها وتبويبها بحيث ترتبط بأهداف البحث والفرضيات والمتغيرات ، ولابد من المراجعة لعمليات التفريغ سواء كانت يدوية أم بواسطة الحاسب الالكتروني للتأكد من صحتها ودقتها .

١١ — تحليل البيانات والاحصاءات ثم استخلاص النتائج واعداد التقرير النهائي ، اذ ان ذلك هو تسجيل الجهد العلمي واثبات الحقائق التي تم التوصل اليها ومناقشة النتائج . أما التقرير فيشتمل على العناصر التالية : (أ) المقدمة وتتضمن هدف البحث وأبوابه وأهميته ومصادره والهيئات المشاركة والمموله والصعوبات . (ب) بيان للاطار النظري والفرضيات والمتغيرات والمنهج وأدوات البحث وأسباب اختيارها والمراحل التي اتبعت في التطبيق والعقبات التي واجهت التطبيق وطرق التغلب عليها . (ج) تحليل خصائص العينة وأساليب اختيارها وجمعها ودرجة تمثيلها للمجتمع الأصلي . (د) تحليل النتائج وتفسيرها ومناقشتها بناء على اتجاهات الاجابات لافراد العينة مع التطبيقات الاحصائية واثبات الفرضيات أو نفيها . (و) النتائج والتوصيات التي انتهى اليها الباحث . (هـ) الهوامش والمراجع والملاحق التي استعان بها في مختلف مراحل البحث .

ادارة البحوث وتمويلها :

ان ادارة البحوث لا تقل أهمية عن ادارة البلدية ذاتها ، اذ انها عملية استثمارية تشمل العديد من المدخلات المادية والبشرية وتعتمد المخرجات الكمية والنوعية للبحوث على طبيعة الكوادر البشرية المناط بها تنظيم البحوث والدراسات وتنفيذها وترجمة نتائجها .

اذ ان البحوث العلمية الاصلية قد توفر على بلديات المدن العربية الأموال الطائلة كما توفر الجهد والطاقة المفقودة بسبب المشروعات والاجراءات التي تستند على البحث العلمي للجوانب المختلفة والتي قد يتمخض عنها مشاكل اجتماعية واقتصادية معقدة .

ان التنظيم الاداري للبحث العلمي في اطار التطوير الاداري للبلديات يمكن أن يتخذ أحد الأنماط التالية :

(أ) النمط الاتكالي — أي أن تعهد بلديات المدن العربية إلى مراكز البحث العلمي والجامعات والهيئات الاستشارية المحلية والعربية والأجنبية باجراء البحوث اللازمة .

(ب) النمط الاستقلالي — يتم انشاء ادارة أو قسم للأبحاث الحضرية ضمن التنظيم الاداري للعاصمة والمدن الرئيسية ، تضم عددا من المتخصصين في البحث العلمي (الهندسي والاجتماعي والاقتصادي) وتعهد اليها للقيام بعملية جمع المعلومات واعداد الدراسات العلمية بالتنسيق مع الادارات الأخرى في البلدية العاصمة والبلديات الأخرى في الأقاليم والمحافظات وكذلك التنسيق مع الجامعات ومراكز البحث العلمي .

(ج) تشكيل لجنة استشارية تضم في عضويتها عدداً من المسؤولين في الوزارات والادارات ومراكز البحث العلمي ذات العلاقة تكون مهمتها مساعدة البلديات في اقرار سياسة البحث العلمي عامة وتقديم اقتراحات حول البحوث اللازمة ، ومتطلبات تنفيذها في ضوء القضايا والمشكلات التي تبحث عن حلول ، ومشروعات ضمن اطار خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المدى القصير والبعيد .

(د) الاستفادة من المؤسسات العربية الدولية مثل (منظمة المدن العربية) (المعهد العربي لائماء المدن) (منظمة المدن العالمية) والمؤسسات التابعة للامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بالتنسيق مع الدولة في مجال اعداد الكوادر والباحثين وتدريبهم على مختلف عمليات البحوث والتنظيم الاداري ووضع المعايير والمقاييس الموحدة بقصد جمع المعلومات الاحصائية على مستوى الدولة من مختلف البلديات أو على المستوى العربي بحيث تمهد الطريق لاجراء الدراسات المقارنة والاستفادة منها في رصد اتجاهات التطور ومواقع المشكلات الادارية والبيئية .

أما بالنسبة لتمويل البحث العلمي ، فان المخصصات المالية لميزانية البحث العلمي والدراسات تعكس المكانة التي يحتلها في السياسة الانمائية لبلديات المدن العربية ، كما تشير إلى الأسس والأساليب التي تتم بموجبها عملية اتخاذ القرارات من قبل التنظيم الاداري المحلي أو القومي . والبرجة المالية للبحوث تشمل توفير الأموال اللازمة للقيام بمختلف أنواع البحوث العلمية بصورة مستمرة ، وخططة عمل لاستثمار الأموال المرصودة بموجب برنامج عمل يحدد الأولويات بحيث يتم اختيار مشروعات البحوث ذات التكلفة القليلة التي تساعد على تشخيص المشكلات واقتراح الحلول المناسبة خلال فترة قصيرة .

أما مصادر تمويل البحوث فيمكن تحديدها كالتالي :

١ — مصادر البلدية وهي الميزانية السنوية بحيث تخصص نسبة (٥ ٪) من ميزانية كل بلدية سنويا لأغراض البحث العلمي ، ويمكن

إضافة ضريبة على المؤسسات والشركات لدعم هذا النشاط تكون سنوية ويمكن تغييرها وفق متطلبات البحث وزيادة حاجة البلديات إلى الدراسات العملية .

٢ — الحكومات — يمكن أن تخصص الدولة نسبة معينة من ميزانية البحث العلمي أو من الميزانية العامة لدعم البحث العلمي لبلديات المدن الكبيرة والمتوسطة والصغيرة .

٣ — جامعة الدول العربية ، وذلك عن طريق المنظمات المتخصصة التابعة لها وخصوصاً (المنظمة العربية للعلوم الإدارية) وكذلك عن طريق الاتحادات (المهندسين والزراعيين وغيرهم) أو المراكز الإقليمية النوعية وتنظيم التعاون والتنسيق مع بلديات المدن العربية للقيام بالدراسات وتقديم المساعدة الفنية والمالية لمشروعات البحوث ذات الاهتمام المشترك .

٤ — دعوة المؤسسات والشركات الخاصة والعامة للمشاركة في دعم البحث العلمي الخاص بالدراسات المتنوعة المرتبطة بالمشكلات ذات الاهتمام المتبادل مثل التلوث والمواصلات والاسكان والمجاري والساحات العامة والمرور ومرافق الماء والكهرباء .

٥ — صندوق منظمة المدن العربية عن طريق اتخاذ الإجراءات لدعم البحث العلمي عن طريق تعزيز التعاون مع منظمات المدن الإقليمية والدولية ، ودعم تبادل الخبرات في نطاق البحث العلمي ، وعقد الدورات التدريبية والمساعدة الفنية في ارساء المؤشرات المرتبطة بمختلف مجالات التنظيم الإداري والأنشطة التي تمارسها البلديات .

هذا علاوة عن المصادر الأخرى التي تتوفر في محيط كل بلدية من بلديات المدن العربية التي يمكن الاستفادة منها مثل الهبات والتبرعات ونسبة من دخل الحدائق العامة والمهرجانات والمناسبات الدولية الوطنية الخاصة وغيرها .

أما برجة الانفاق على البحوث فتشمل عادة النفقات الإدارية مثل رواتب متخصصين وفنيين وباحثين والمواصلات واستخدام الحاسب الآلي والطباعة ونشر النتائج والمشاركة في المؤتمرات المحلية والعربية والدولية .

أنواع البحوث اللازمة للتطوير الإداري :

سوف نتناول في هذا المجال الموضوعات الرئيسية التي تتطلب البحث العلمي للتطوير الإداري لبلديات المدن العربية والخاص بالقوى العاملة التي تعمل ضمن اطار خطة البلديات ، وكذلك الموضوعات التي تشكل عنصراً مهماً وتؤثر في عملية التطوير ، كما ان هناك ضرورة لمعالجة أنواع البيانات والمعلومات اللازمة للدراسات الإدارية .

أما بالنسبة للموضوعات الرئيسية التي تشكل قاعدة للبحث العلمي من أجل التطوير الإداري فيمكن تحديدها في المجالات التالية :

١ — تنظيم المعلومات وبصورة خاصة الاحصاءات ، وطرق الاستفادة منها في التخطيط المستقبلي في المدى القصير والبعيد وكذلك في تحليل اتجاهات النمو الحضري .

٢ — أساليب تنمية العلاقات بين البلديات والأجهزة المركزية والمحلية الحكومية والخاصة من أجل خدمة المواطنين وحماية البيئة .

٣ — برامج التدريب الإداري ، وأثر برامج التدريب المتنوعة لمختلف المستويات الإدارية على الاداء والانتاج .

٤ — تحليل التنظيم الإداري الحالي ، والسياسة المتبعة في تقسيم العمل ، والشروط اللازم توفرها في العاملين خاصة في الادارة الفنية والهندسية والادارة العليا ، واسس تحسين الأوضاع المالية للعاملين لتعزيز ولائهم واستمرارهم وزيادة الانتاجية .

٥ — مشاكل العمالة المحلية والوافدة والقوانين الخاصة بالعمالة .

٦ — تحليل نظام التعيينات والترقيات ، والمكافآت والفصل ، والتعويض والنقل ، والخدمات الأخرى التي تقدم للعاملين مثل الضمان الاجتماعي والتعويضات والمزايا الأخرى .

٧ — أساليب تطوير وتحسين وتبسيط الاجراءات الادارية والنماذج المستخدمة والتقارير الخاصة بالأفراد والسجلات والأرشفة وعملية حفظ المعلومات والسجلات والوثائق .

٨ — الحوافز المالية والأدبية التي تؤثر في زيادة الانتاج .

٩ — تحليل لسياسة الادارة فيما يتعلق بتقويم السلوك والاداء للعاملين ، وكذلك في تحليل العلاقات الوظيفية (بين السلطة والمسؤولية والاشراف) وتجارب في نطاق الادارة المركزية واللامركزية .

١٠ — دراسة مشكلة تغيب الموظفين والعمال والعوامل المؤثرة فيها وكذلك دراسة مشكلة انتاجية الموظفين والعمال في مختلف المجالات على المستوى المركزي وفي الميدان .

١١ — أثر استخدام التكنولوجيا على التنظيم الإداري من ناحية وعلى الانتاجية من ناحية أخرى^(١) .

١٢ — تحليل اقتصاديات الخدمات مثل نظافة الشوارع ، والمجاري ، وجمع النفايات ، ونظافة الحدائق والشواطئ العامة ، وتوزيع المياه ، وصيانة الكهرباء ، وغيرها من العمليات والخدمات التي تقوم بها بلديات المدن ، وذلك بقصد زيادة فعالية الخدمات بأقل تكلفة ممكنة مع اختصار الفترة الزمنية .

١٣ — تقييم المدخلات الادارية كل خمس سنوات وحسب النتائج المحققة والنتائج المنتظر بقيمة الرواتب لمدراء الأقسام .

أنواع البيانات المطلوبة للتطوير الإداري :

الادارة عملية انسانية مستمرة تعمل على تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري والاستعانة بالموارد المادية المتاحة . وقد تكون الأهداف انتاجية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية^(٢) . والادارة عنصر

1. John Dunlop, V. Diatchenko; Labor Productivity, McGraw Hill, 1964. pp. 3-11.

(٢) صلاح السيد . الادارة بالأهداف . القاهرة . الجامعة الأمريكية — ١٩٧٩ — ص ١٥٧ .

أساسي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف مراحل اعداد الخطط والمشروعات أو في مراحل التنفيذ والتقييم ، كما أن الادارة مجموعة من العلاقات والاتصالات والتفاعلات بين مجموعات من الناس من فئات ومهن وخلفيات وتطلعات وأهداف متباينة ومتناقضة أحيانا .

وحتى تتمكن من اتخاذ القرارات في القضايا التي تحتاج إلى تخطيط مستقبلي ، فانها تحتاج إلى أنواع متعددة من المعلومات والبيانات في الوقت المناسب وخلال فترة زمنية قصيرة وبالطرق التي تعتبر أقل تكلفة ، هذا وإذا نظرنا إلى الادارة على انها عملية مشاركة على مختلف المستويات فان توفر المعلومات والبيانات والمعرفة لمختلف المستويات تكون أكثر أهمية والحاحا قبل اتخاذ القرارات والسياسات والمواقف^(١) . وهناك بيانات نوعية وكمية لازمة لجميع البلديات دون استثناء ، إلا أن كمية المعلومات وأنواعها تتفاوت بين بلدية وأخرى حسب حجم البلدية والمهام المنوطة بها في الاطار التنموي على المستوى المحلي والقومي ، وكذلك حسب البناء الإداري ودرجة تعقيده ، من ناحية ، ونمط المركزية واللامركزية الادارية من ناحية أخرى .

أما بالنسبة إلى تصنيف المعلومات والبيانات المطلوبة فهناك عدة اراء متفاوتة حول التصنيف مثل (١) بيانات رسمية (٢) بيانات انتاجية ، ادارية ، زمنية (٣) بيانات وظيفية مثل التمويل ، التثمين ، الخدمات ، التخطيط ، الاسكان (٤) بيانات ذات طابع زمني — مثل البيانات حول الماضي (تاريخية) وحول الحاضر (ضابطة) — وحول المستقبل تسمى تخطيطية (٥) وهناك بيانات تخص التنظيم الإداري للبلديات مثل الموظفين والمعدات والالات والأموال التابعة لها ، وهناك بيانات تخص المواطنين^(٢) .

أما فيما يتعلق بالوظائف التي تؤديها الادارة والتي تؤثر في نمط المعلومات والبيانات اللازمة وحجمها ، فقد اختلفت الآراء فمنهم من اشار إلى وظيفة الادارة على انها القيام بمهام التخطيط والتنظيم ، والتوجيه والاشراف والتدريب وغيرها وعلى أنها تقوم بأدوار تتعلق بالعلاقات الانسانية ونقل المعلومات ، واتخاذ القرارات . أما الوظيفة الأساسية للادارة فتتمثل في ثلاث عمليات هي : التخطيط والاشراف واتخاذ القرارات .

والتخطيط يتضمن تحديد الأهداف التي تتطلب البيانات حول الأوضاع والانجازات السابقة والحالية المرتبطة بالأهداف المخططة للمستقبل ، ثم تحديد البرامج والنشاطات والمشروعات اللازمة للأهداف ، وهذه بدورها تتطلب بيانات واحصاءات ومعلومات فنية واجتماعية واقتصادية ومالية ، أي ان هناك مجموعة محددة من المعلومات تحتاج اليها ادارة البلديات للقيام بوظيفتها التخطيطية . أما الاشراف فيشمل تحديد العمليات التي يرجى تنفيذها لتحقيق أهداف الخطة وتقييمها واجراء التعديلات اللازمة ، وتتطلب عملية الاشراف المعلومات والبيانات الخاصة بالتمويل اللازم وأساليب الانفاق ، والكوادر الفنية على المستويات المختلفة ، وبرامج التنفيذ ، والمعدات والالات والصيانة ومتطلبات انجاز المشروعات في المواعيد المحددة ومعلومات حول مستلزمات التنفيذ (البشرية والتشريعية والادارية والمالية .. الخ) والاشراف .

وفيما يتعلق باتخاذ القرارات فتم في اطار التخطيط والتنفيذ ، وتشمل :

(١) القرارات الاستراتيجية (٢) القرارات التكتيكية (٣) القرارات الفنية ، والقرارات الأولى تتعلق بالمستقبل من حيث التوسع في الخدمات من حيث الكم والنوع ، والقرارات الثانية ترتبط بتنفيذ الخطط السنوية والبرامج التي ترتبط بمشكلات الادارة وقوة العمل والتمويل ، والقرارات من النوع الثالث تشمل الاعمال والمشروعات بكفاءة ودقة واصدار اللوائح والتعليمات والأوامر لتحقيق ذلك .

وكل نمط من أنماط القرارات الثلاثة يتطلب أنواعاً معينة من البيانات والمعلومات مثل : الاستراتيجية : بيانات سكانية ، والتحولات الاجتماعية والاقتصادية ، التكتيكية : معلومات مالية ، وادارية وحسابات التكلفة ودراسات حول كفاءة العمالة ، وأساليب زيادة الانتاج وأنواع المشكلات التي قد تعترض عملية التنفيذ ، والفنية : تتطلب معلومات حول دراسات ميدانية سريعة لتحديد طبيعة المشكلات ، بيانات حول دوران العمل ، بيانات حول الاسعار ، والاجور ، والخدمات اللازمة .

أهمية تنظيم المعلومات للبلديات :

تعتبر عملية تنظيم المعلومات العصب الحيوي لادارة بلديات المدن العربية وزيادة فعاليتها في تطوير الخدمات للمواطنين سواء الاساسية أو المرغوبة ، ومنها : حماية المجتمع من الجريمة ، خدمات المياه والمجاري ، المواصلات الخاصة بالمواطنين والبضائع ، أي ان اجمالي الخدمات يقع ضمن الوظائف التالية (١) الأمن العام (٢) تطوير الموارد البشرية (٣) المالية (٤) التطوير الاقتصادي والطبيعي للمدينة .

أما الأسس والعناصر التي يتم بموجبها بناء نظام المعلومات فتشتمل :

(أ) المعرفة : حول ادارة المدينة من ناحية الأهداف التي تسعى لتحقيقها والوسائل المتاحة والبرامج والمشروعات المطلوب تنفيذها في المواقع المختلفة خلال فترات محددة ، وتتطلب المعرفة بيانات يجب ان تكون جاهزة عند طلبها ، ويتم تخزين المعلومات بأسلوب يمكّن من الحصول عليها بالطريقة التي تساعد الاداريين على اتخاذ القرار .

(ب) الوسائل (الالات) — اللازمة لتخزين المعلومات وتخيلصها وحفظها واستخدامها ، مثل الكمبيوتر والسجلات والصور والميكروفيلم ، على اسس اقتصادية بحيث يمكن استخدام هذه المعلومات في كل وقت ، وبسرعة وعرضها بأسلوب يمكن الاستفادة منها في مختلف العمليات الادارية .

(ج) تنظيم المعلومات — بطريقة يتم فيها فرز المعلومات الأساسية والثانوية ، والصحيحة والتي تحتاج إلى تصحيح ، والشاملة والجزئية والمادية والبشرية ، كما ان الادارة العليا والادارة الوسطى والادارة الدنيا تحتاج إلى أنواع محددة من المعلومات والبيانات بطريقة مختلفة حول القضايا المتنوعة .

(١) نواف كنعان . القيادة الادارية . الرياض : دار العلوم — ١٩٨٠ ص ١٨٠-١٩٠ .

2. John Burch et.al., Information System: Theory and Practice, New York: John Wiley & Sons, 1979.

(د) التمويل — ان تنظيم المعلومات يحتاج إلى تمويل لتوظيف الكوادر المتخصصة والفنيين والاحصائيين في مجالات جمع البيانات وتحليلها وتخزينها وكتابة التقارير ، وشراء الحاسبات الالكترونية والمعدات اللازمة لاستخراج المعلومات بسرعة وبدقة ، اذ ان عنصر الزمن في الحصول على المعلومات والاستفادة منها يوفر المال والطاقة . هذا علاوة على ان البيانات المالية تعتبر من العناصر الاساسية التي تحتاجها ادارة البلديات في التخطيط والتنفيذ والتقييم .

(هـ) العنصر البشري — يعتبر الانسان أهم عنصر في عملية جمع البيانات وأكثر تكلفة واشكالا ، اذ يصعب التنبؤ بسلوكه واتجاهاته وقدراته ودرجة استجابته للمواقف المختلفة سواء في محيط الانتاج أو الاستهلاك أو تحديد الحاجات ومستلزمات تلبيتها^(١).

وباختصار فان أهمية نظام البيانات للبلديات تتضح في :

- ١ — مساعدة الاداريين في التخطيط والتنفيذ والتقييم .
- ٢ — تحديد العلاقات بين الاقسام والادارات والمراكز تحت ادارة

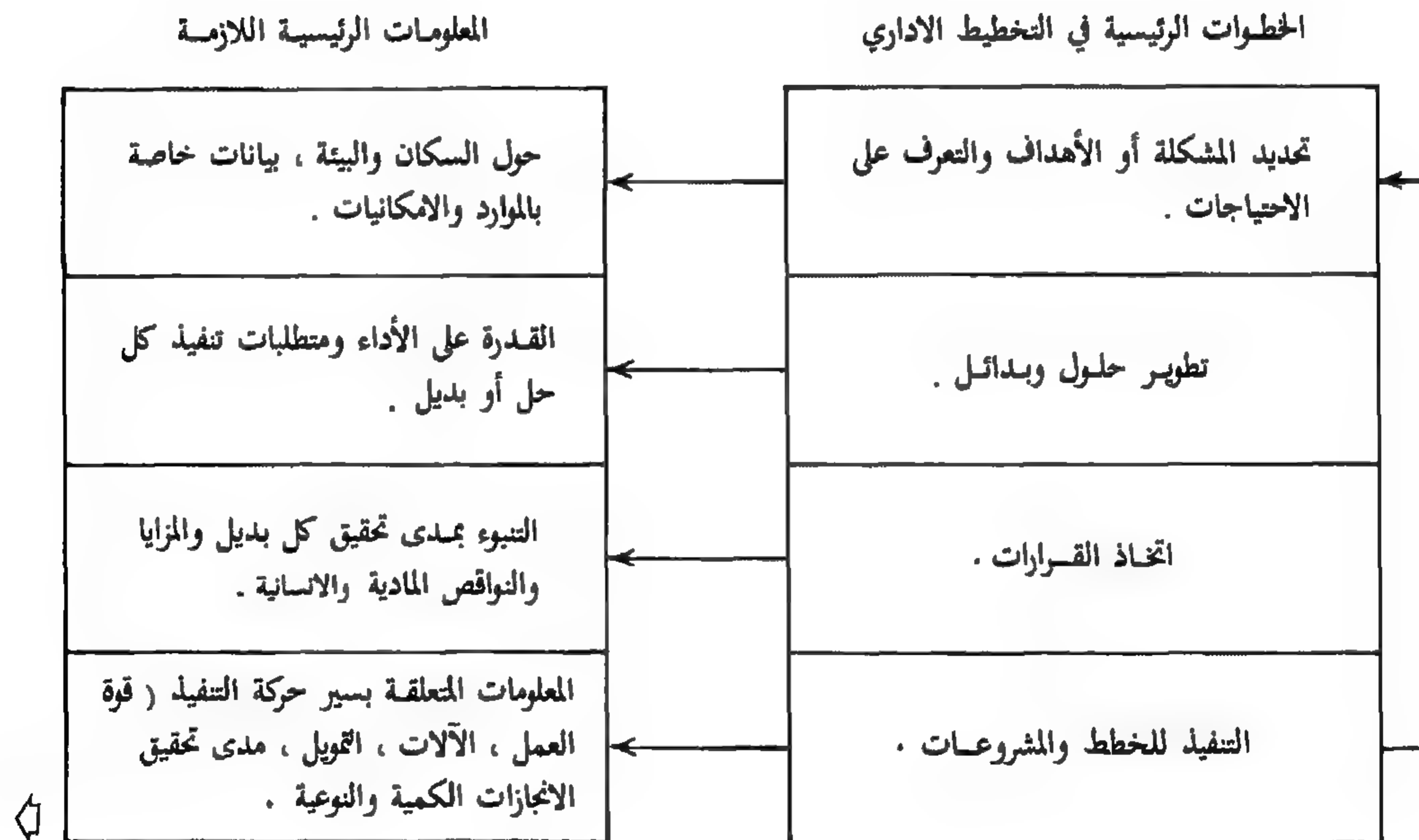
البلدية ، وكذلك تحديد العلاقة مع الهيئات والادارات الرسمية وغير الرسمية الأخرى .

٣ — اتخاذ القرارات على اساس علمية لتحقيق الأهداف التي تم تعميمها في عمليات الاشراف والمتابعة .

٤ — الاستثمار الافضل للموارد المادية والبشرية .

٥ — تحليل الانجازات في مجالات الخدمات المختلفة من حيث الجهد والطاقة والأموال المبذولة ومن حيث العائد الذي تم تحقيقه والذي لم يتحقق مع تحديد المواقف أو المواقع .

٦ — ان التغذية المرتدة التي تقدمها المعلومات الإحصائية أو الوصفية أو التقارير أو الملاحظات بالاضافة إلى أهمية الضوابط التي تساعد على تنظيم عملية جمع المعلومات من المصادر المختلفة واستخدامها في الوقت المناسب للأهداف التي أشرنا إليها . ويمكن توضيح العلاقة بين المعلومات المطلوبة وأهميتها في مختلف جوانب التخطيط والتطوير الإداري على النحو التالي^(٢).



1. Robert Murdick, Joel Ross, **Information System for Modern Management**, Prentice Hall Inc., N.Y., 1971 pp. 160-165.
2. John Short, **Urban Data Sources**, London, Butter Worth Publishers, 1980.

يتضح من الرسم ان كل خطوة أو مرحلة في عملية التخطيط الذي تمارسه الادارة في البلديات يتطلب أنواعا محددة من البيانات والاحصاءات من حيث الكم والنوع (درجة التحليل) وتصب جميعها في بنك المعلومات الذي يجب ان يتوفر لدى كل بلدية من بلديات المدن العربية ، ذلك لأن لكل بلدية مميزات بيئية وجغرافية ، وسكانية واقتصادية ، وثقافية ، تختلف عن الأخرى كما تختلف امكانية جمع البيانات .

بنك المعلومات للبلديات :

تحتاج كل بلدية (وبصورة خاصة العواصم والمدن الرئيسية) إلى جهاز يعهد اليه بمسئولية جمع البيانات وحفظها وتقديمها للمسؤولين في الوقت المناسب ، وتزداد أهمية هذا الجهاز (أو البنك) كلما زادت اعباء ادارة البلديات في مواجهة التحديات التي تفرضها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها الدول العربية والتي تنعكس آثارها بصورة مباشرة على المدن .

أما الوظائف التي يؤديها بنك المعلومات فتتمثل في تشخيص الواقع البشري والطبيعي للبلديات ثم تحديد الاحتياجات الاساسية للحياة المتغيرة وفق المعايير المعاصرة وتخطيط المشروعات والبرامج في ضوء الموارد الطبيعية والبشرية في المدى القصير والبعيد .

وبالنسبة للجوانب التنظيمية فان بنك المعلومات بحاجة إلى عدد من الغرف لتضم الاداريين والباحثين والالات والادوات والمعدات المتنوعة اللازمة لعملية تصنيف البيانات وحفظها (مثل الحاسب الالكتروني ، واللات فرز البطاقات ، وخزائن لحفظ السجلات والتسجيلات وغيرها من الوسائل الحديثة) .

وفيما يتعلق بقوة العمل اللازمة لمختلف العمليات (الادارة والاشراف والتنظيم وتصنيف المعلومات وتبويبها وحفظها واعداد الجداول والدراسات التحليلية وحفظ المراجع والسجلات بكافة أنواع المعلومات) التي يمكن اعدادها بناءاً على الحاجة اليها من قبل مختلف مستويات الادارة العليا والمتوسطة وفي الوقت المناسب ، لأن عنصر الزمن في توفير الحقائق والمعلومات والبيانات يساعد الادارة في اتخاذ القرارات واستثمار المال والطاقة البشرية بطريقة فعالة .

والتويل اللازم لبنك المعلومات يعتمد على عدد من المؤشرات مثل مدى ادراك ادارة البلديات لدور وأهمية المعلومات في التطوير الاداري ، وفي التخطيط ، واتخاذ القرارات في القضايا المتجددة التي يعني بها ، وعلى توفر الاعتمادات في الميزانيات السنوية وحجم العمليات التي سيقوم البنك بتنفيذها في نطاق :

١ — انتاج المعلومات مثل اعداد الدراسات والبحوث الاحصائية والميدانية .

٢ — صيانة المعدات والالات والكتب والميكروفيلم .. الخ .

وتحليل المعلومات واخراجها . كما يحتاج البنك إلى شراء الكتب والاشتراك بالمجلات العلمية في مختلف مجالات خدمات البلدية للاطلاع على التطورات الحديثة في الات والمعدات التي تعني بشئون المدينة^(١).

وتتفاوت حاجة الاداريين إلى البيانات ، فمثلا مجلس البلدية قد يحتاج إلى :

(١) الاجابة على اسئلة محددة . (٢) التقارير الروتينية الاسبوعية أو الشهرية (٣) تقارير خاصة تتناول قضايا ذات وجهات نظر متناقضة أو تمس الأمن أو مسائل ذات حساسية (٤) ورقة عمل تناقش تفاصيل تلقى الضوء على مشروعات حيوية . وتزداد أهمية هذه الأشكال من التقارير عندما تحتاج ادارة البلديات إلى تداولها بين الأقسام والادارات في البلديات على المستويين المحلي والقومي^(٢).

البيانات اللازمة للتطوير الاداري :

تحتاج البلديات في نطاق التطوير الاداري إلى البحوث والمعلومات حول مختلف المجالات التي تشارك فيها والوظائف التي تؤديها والمسئوليات والمهام التي تضطلع بها ، وان عملية التطوير تحتاج إلى التخطيط والتنظيم على اسس علمية ، واتخاذ القرارات في اتباع اتجاهات وسياسات معينة يتطلب البحث العلمي .

ان البلديات تتعامل مع أربع مجموعات من العناصر في العملية الادارية :

(أ) المواطنون : السكان ، الاحتياجات .

(ب) البيئة الطبيعية والاصطناعية .

(ج) الوزارات والهيئات الحكومية والاهلية .

(د) قوة العمل ضمن التنظيم الاداري للبلديات .

وبعض العلماء يصنف هذه المجموعات إلى : معلومات بيئية « Enviornmental » ومعلومات حول العوامل المؤثرة في تحديد الحاجات « Competitive » ومعلومات عن التنظيم الداخلي « Internal » غير أن هذا التصنيف ينطبق على المؤسسات الصناعية والشركات^(٣) .

(أ) المؤشرات الخاصة بالسكان :

السكان يشكلون الهدف الرئيسي للبلديات ، اذ أن مهمة سلطة المدينة هي خدمة مجتمعاتهم ورعايتهم ، وحمايتهم من الأخطار ، وتوفير الراحة للأجيال المتعاقبة . وتشمل البحوث والدراسات والبيانات الخاصة بالسكان المؤشرات التالية :

١ — حركة السكان وتشمل :

— المواليد / نسبة المواليد لكل ١٠٠٠ من السكان والخصوبة .

المواليد في المناطق المختلفة .

المواليد حسب خصائص الوالدين (السن والمهنة والدخل) .

1. T.W.McRae, Management Information System, Penguin Books 1970 pp. 155-160.

2. Joel Ross - Management by Information System, Prentice Hall, N.J. 1970 p. 14.

3. Robert Trent, Thomas Wheelen, Developments in Management, Prentice Hall, 1975. pp. 35-40.

— الوفيات / نسبة الوفيات لكل ١٠٠٠ من السكان .

خصائص الوفيات (السن ، النوع ، الحالة الاجتماعية ، المهنة) .

أسباب الوفيات .

— الهجرة :

* الوافده (الخارجية) / خصائص المهاجرين (السن ، النوع ، الجنسية ، المهنة ، المستوى التعليمي ، الحالة الاجتماعية)

دوافع الهجرة الوافده .

فترات الإقامة بالمدينة .

* الهجرة الداخلية / خصائص المهاجرين ، دوافع الهجرة ، أشكال الهجرة ، المناطق المصدرة للمهاجرين .

* الهجرة المغادرة للمدينة / خصائص المهاجرين ، دوافع الهجرة ، نوع الهجرات .

٢ — الكثافة السكانية .

* الكثافة السكانية للمدينة .

* الكثافة السكانية للأحياء / المناطق ضمن حدود البلدية .

٣ — خصائص سكان المدينة .

حسب السن — النوع — الحالة الاجتماعية — المهنة — المستوى التعليمي — الدخل — الجنسية — الدين

ويمكن الحصول على البيانات السكانية عن طريق التعدادات السكانية أو دراسات بالعينة ، أو الدراسات الاستطلاعية . وتكمن أهمية هذه البيانات في رصد التغيرات السكانية واتجاهات التحرك وذلك خلال فترات زمنية متقاربة (مثلاً كل خمس سنوات) حتى تتمكن البلديات من التخطيط لتلبية حاجات السكان الكمية والنوعية ^(١) .

هذا بالإضافة إلى أن التغيرات في الكثافة السكانية لمناطق المدينة المختلفة تستدعي بالضرورة إجراء التغيرات في استراتيجية توزيع الخدمات النوعية وفق الكثافات المتغيرة .

(ب) البيئة الطبيعية والاصطناعية :

يقصد بالبيئة الطبيعية المقومات التي تحيط بمجتمع المدينة من التضاريس والمناخ والتربة ودرجة الحرارة والرطوبة والأمطار والغابات الطبيعية والجبال والهضبات المحيطة وغيرها من المظاهر الطبيعية .

أما البيئة الاصطناعية فهي التي صنعها الإنسان وتشمل المباني والمصانع والمساكن والأسواق ، والمتنزهات والبحيرات الاصطناعية ، والمدارس والمستشفيات ، والمرافق تحت الأرض ، والتعميدات الخاصة بالماء والكهرباء والملاجئ وغيرها . ويلعب الإنسان دوراً مهماً في تشكيل البيئة الطبيعية من حوله ، وإذا أحسن التخطيط في إحداث التكامل بين الجوانب الطبيعية والاصطناعية والجمالية للمدينة فإن ذلك يساعد في الاستئثار الأفضل لمساحة المدينة كي تؤدي الوظائف المتعددة وتسهم في

التخفيف من النمو الزائد وعدم الانسجام بين الجوانب المادية والجمالية .

كما تؤثر البيئة في طبيعة الخدمات وحجمها وتوزيعها خاصة تلك التي ترتبط بالمناخ أو التضاريس . أما أهم المؤشرات التي تتطلب البيانات المستمرة فتشمل :

١ — المناخ / درجة الحرارة والرطوبة ، ومعدلات هبوط الأمطار ، والرياح وحركتها وأنواعها على مدار السنة والتلوج وكميتها .

٢ — النباتات والأشجار / أنواع النباتات ومواقعها وكمياتها . أنواع الأشجار المثمرة الخاصة والعامة .

أنواع الأشجار غير المثمرة الخاصة والعامة ومواقعها .

٣ — الحيوانات والحشرات / أنواع الحيوانات عددها وملكيته .

أنواع الحشرات ، القوارض تقدير عددها سنوياً .

ان الدراسة للبيئة الطبيعية لها أهمية بالغة في التعرف على خصائص الحياة النباتية والحيوانية والخصائص المرتبطة بالطبيعة التي تشكل البيئة المحيطة بالإنسان ، كما أن توفر البيانات بصورة دورية حول العناصر المذكورة يساعد المخططين في البلديات على رصد خصائص البيئة والتغيرات التي تطرأ على حالتها ، واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة عليها وحماية الإنسان من الأضرار التي قد تلحق به إذا أهمل شأنها ، كما أن البيئة الاصطناعية تتأثر بدرجة كبيرة في السياسة التي تتبعها البلديات اتجاه البيئة الطبيعية .

البيئة الاصطناعية :

وتشمل البيئة الاصطناعية كل ما يشيده الإنسان من مباني أو يعيد تنظيمه في نطاق البيئة النباتية والحيوانية لتلبية احتياجات المجتمع الحضري . أما المؤشرات الخاصة بالبيئة الاصطناعية فتشمل :

١ — المباني السكنية :

المساكن في المناطق المختلفة التي تستخدم للسكن .

أنواع المساكن — الفيلات ، الشقق ، المسكن الشرقي .

درجة الازدحام (نسبة السكان للمساكن) في مختلف مناطق المدينة .

المساكن حسب الدخل (المحدود المتوسط والعالي)

المساكن حسب توفر المرافق (المطابخ ، الحمامات ، .. الخ) .

المساكن حسب المساحة في المناطق المختلفة .

٢ — المباني غير السكنية :

* المدارس والطلبة والعاملون . أنواع المدارس وعددها ، مساحتها ،

مواقعها ، عدد الغرف ، مستويات المدارس وتوزيعها في مناطق المدينة .

* المعاهد التجارية والدينية والصناعية ، مراكز البحث العلمي

(عددها ، وظائفها ، حجم العمالة في كل منها) .

* المراكز الثقافية مثل المسارح ، دور السينما ، المعارض ،

الصحف ، الأذاعة ، التلفزيون ، سينا السيارات ، المتاحف ،

قاعات الموسيقى ، الفنون والرسوم والنحت .

(١) علي عز الدين : مشاكل التطبيقات والنواحي الفنية لجمع المعلومات الخاصة لتخطيط المناطق الحضرية — بحث قدم في مؤتمر نظم المعلومات — مايو ١٩٧٧

— جامعة الكويت / كلية التجارة والاقتصاد — ص ٢٦٥ .

* المستشفيات والمراكز الصحية . (عدد المستشفيات ، وأنواعها عدد الأسرة ، عدد العاملين حسب درجة التخصص والمهنة) .
العيادات الخاصة : عددها ومواقعها وتوزيعها وتخصصاتها .
الصيدليات عددها ومواقعها .
مستودعات الأدوية : عددها ومواقعها .
كليات التمريض ومراكز التدريب : عددها ومواقعها .
المصانع :

المصانع حسب نمط الانتاج : عددها ومواقعها وعدد العاملين .
المخازن للمواد الخام .
المخازن للسلع المنتجة أو المستوردة .
الورش الصناعية : عددها ومواقعها وأنواعها وقوة العمل في كل منها .

* المواصلات :
البرية : وتشمل مواقف الباصات والأجرة والشاحنات ومحطات القطارات والسيارات الخاصة .
البحرية : وتشمل الموانئ والمرافئ .
الجوية : الموانئ المدنية (حركة الناس والبضائع والمركبات) .

* المرافق العامة ، وتشمل محطات الكهرباء ومحطات المياه والخزانات وأماكن التخلص من النفايات والملاجئ ومواقف السيارات والمركبات الأخرى ، الحدائق والمطافئ ومراكز الشرطة والأمن العام والمخافر .

* الاسواق التجارية ، الاسواق المتخصصة ، والاسواق بالجملة والمفرق من حيث أنواعها ومواقعها وحجم تعاملها (اللحوم والخضروات والسمك والخضار والفواكه والملابس والصياغة وغيرها) .

* الملاعب الرياضية ، عددها ومواقعها وسعتها والمرافق التي تتبعها ، ملاعب سباق الخيل .

* الاندية الرياضية والثقافية وعددها ومواقعها وسعتها والنشاطات التي تؤديها وعضويتها وعدد العاملين فيها .

* المكاتب التجارية والسياحية والادارية والاعلامية والثقافية عددها وأنواعها ومواقعها وعدد العاملين فيها .

والمعلومات الخاصة لكل نمط من أنماط المبانى غير السكنية تساعد المخططين في بلديات المدن على معرفة طبيعة النشاطات التي تتم في المناطق المختلفة للمدن وطبيعة احتياجاتها (من حيث الكم والنوع) للخدمات والمرافق المتنوعة وكذلك تساعد على وضع خطط للمحافظة على البيئة الاصطناعية من التلوث أو الانهيار أو التلف ، مما قد يسبب الاذى للسكان بشكل أو بآخر ، ويمكن أن تجمع مثل هذه البيانات بصورة دورية سنوياً أو كل سنتين أو ثلاث سنوات بقصد التعرف على التغيرات التي تحصل في الوظائف التي تؤديها المباني المختلفة بالإضافة إلى تخطيط الاستخدام الأمثل لمساحة المدينة وتوزيع النسب توزيعاً متكاملًا .

ملكية الارض :

تعتبر ملكية الارض في المدينة عنصراً مهماً في تخطيط المدينة ، اذ أن ذلك ينعكس على إقتصاديات المدينة وحركة انتقال الملكية وأسعار الأراضي والعقار .

وتشمل مؤشرات ملكية الأراضي ما يلي :

- ١ . طبيعة ملكية الاراضي .
- ٢ . حجم الحيازات المختلفة .
- ٣ . ملكية أراضي حسب الحيازات .
- ٤ . ثمن الأراضي في المناطق المختلفة من المدينة .

(ج) الوزارات والهيئات الحكومية والاهلية :

ترتبط ادارة البلديات بشبكة من العلاقات الرسمية مع العديد من الوزارات والهيئات الحكومية والأهلية في نطاق البرامج والمشروعات الخاصة بمجتمع المدينة . ولا بد من اجراء الدراسات وجمع البيانات حول طبيعة العلاقات القائمة بين البلدية وبين مختلف الاجهزة الرسمية والخاصة من أجل وضوح تقسيم العمل والتعرف على المهام التي تقوم بها كل وزارة أو هيئة والمسؤوليات المنوطة بها واللوائح والتشريعات التي يتم بموجبها انجاز البرامج والمشروعات .

أما المؤشرات الخاصة بها فتشمل :

- أ . الهيئات الحكومية :
— حجم العمالة فيها .
— المشروعات التي تقوم بها .
— دورها في خدمة المواطنين في المدينة .
— الادارات والمراكز والهيئات والمؤسسات التابعة لها .
— تحديد علاقة البلدية بهذه الهيئات .
- ب . الهيئات الأهلية :
— التنظيم الاداري .
— حجم العمالة .
— المشروعات التي تقوم بها (أو النشاطات) .
— دورها في خدمة المواطنين .
— الادارات والمراكز التابعة لها .
— تحديد علاقة البلدية بهذه الهيئات .

(د) قوة العمل ضمن التنظيم الاداري :

تحتاج ادارة البلديات البيانات الخاصة بقوة العمل وتوزيعها وخصائصها بقصد التعرف على احتياجاتها للتدريب وتطوير الكفاءات واعداد القيادات الادارية ، بالإضافة إلى أهمية اعادة التنظيم الاداري وفق ما تقتضيه مصلحة التطوير لمسايرة التغيرات الايكولوجية والديمغرافية للمدن .

أما المؤشرات الخاصة بقوة العمل في البلديات فتشمل :

- خصائص العاملين في البلديات ، وتوزيع العاملين حسب السن ، النوع ، الحالة الاجتماعية ، المستوى التعليمي ، الجنسية ، الدين ، مكان الإقامة ، الخبرات السابقة ، مستوى التأهيل المهني ، الراتب ، الدرجة .
- حجم العاملين في الادارات المختلفة .
- سياسة التعيين والترقية وانهاء الخدمات .
- سياسة تقسيم العمل وتوزيع الادوار والمهام والمراكز والمسؤوليات والصلاحيات .
- الخبرات السابقة والدورات التدريبية التي شارك فيها .

التوصيات

١ — أصبح البحث العلمي من الوسائل المهمة في التطوير الإداري لبلديات المدن العربية ويساعدها على القيام بوظائفها في اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتخطيط والتنفيذ والتقييم .

٢ — ان الاعتماد على البحث العلمي يسهم في الاستفادة المثلى من الموارد المادية والبشرية وفي اختصار الوقت وتقليل نسبة الفاقد في اتخاذ القرارات والتخطيط للمشروعات في المدى القصير وعلى المدى البعيد .

٣ — تحتاج البلديات إلى العديد من البيانات والاحصاءات والدراسات والمعلومات في مختلف مجالات الخدمات وتطويرها ، ويمكن تحقيق ذلك عن طريق انشاء قسم خاص أو إدارة تعني بهذه المهام .

٤ — انشاء بنك للمعلومات الحضرية في كل بلدية ، وبنك مركزي للبلديات ، حول الخصائص السكانية والبيئية الطبيعية والاصطناعية ، وحول الوزارات والهيئات الأخرى وحول التنظيم الإداري المحلي ، وبنك المعلومات بمسؤولية جمع البيانات (والبحوث والدراسات والكتب والصحف والتقارير) وتبويبها وتحليلها وتفريزها وتسجيلها وحفظها من أجل الاستفادة منها وقت الحاجة إليها .

٥ — استخدام التكنولوجيا في عملية البحث العلمي وجمع المعلومات إذ أن ذلك يوفر الوقت والجهد والمال ويقدم نتائج إيجابية .

٦ — توفير الأموال اللازمة للبحث العلمي لخدمة بلديات المدن .

٧ — التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي من أجل تخطيط البحث وتحديد الأولويات وتوفير المستلزمات المادية والبشرية .

٨ — البحث العلمي مسؤولية قومية لذلك تجب مشاركة العلماء والمتخصصين والمواطنين والإداريين في بلديات المدن ، والبحث العلمي الناتج عن تضافر جهود علم الاقتصاد والإدارة والاجتماع والنفس والسياسة والجغرافيا له مردود إيجابي ويسهم في إيجاد الحلول العملية للقضايا الحضرية التي تواجه المدن .

٩ — ان اعداد الكوادر لمختلف عمليات البحث العلمي وجمع البيانات والمعلومات ونشرها وتوزيعها وتحليل النتائج مسؤولية المدن ذاتها بمساعدة الهيئات المتخصصة .

١٠ — تحقيق المزيد من التعاون والتنسيق والتبادل بين بلديات المدن والمنظمات العربية والدولية في نطاق البحث العلمي ومناقشة القضايا التي تبحث عن حلول مشتركة .

- الأماكن التي عمل فيها سابقا .
- دوران العمل وفترة العمل في البلدية .
- مصادر العمالة في البلديات .
- مواقع السكن للعاملين في البلديات .



(الخلاصة)

وهكذا يتبين لنا أهمية البحث العلمي ودوره في التطوير الإداري لبلديات المدن العربية المعاصرة ، خاصة في هذه المرحلة المهمة من تاريخ التطور الحضري ، إذ أن المدن العربية تواجه العديد من التحديات التي تضع المسؤولين الإداريين في مواقف تتطلب اتخاذ القرارات ورسم السياسات واعداد الخطط والمشروعات على اساس ودراسات علمية .

ان الهدف الرئيسي للبلدية هو خدمة مجتمع المدينة ، وحماية أفرادها من أخطار البيئة الطبيعية والاصطناعية ، وكذلك في استثمار الموارد والامكانيات البشرية والمادية في توفير الخدمات اللازمة في المراحل والظروف المتغيرة .

لقد تناول البحث اساس ومتطلبات البحث العلمي وأنواعه ومناهجه وأدواته وخطواته حتى تتمكن إدارة البلديات من اتخاذ الاجراءات الادارية والمالية والاستعدادات البشرية لتنظيم عملية البحث العلمي وفق احتياجاتها وضمن امكاناتها مهما كانت البداية متواضعة .

كما اتضح أن النتائج التي يحققها البحث العلمي في توفير المعلومات وتحليل الاتجاهات وتشخيص العوامل المؤثرة في المشكلات والتحديات تعتمد بدرجة كبيرة على توظيف البحث العلمي والمداخلات التي تتفاعل في عملية البحث وفق الاسس العلمية ، وان نتائج البحث العلمي تكون واقعية ، وعملية ، ومباشرة ومفصلة اذا كان القائمون على البحث العلمي من النخبة التي تتمتع بالكفاءة العلمية والقدرات والخبرات التي تمكنها من تصميم البحوث واجرائها وتحليلها واستخلاص النتائج العملية التي يمكن ترجمتها إلى مشروعات وبرامج .

واتضح من البحث أنواع البيانات اللازمة للإدارة حتى تتمكن من القيام بمهامها في رسم السياسة واتخاذ القرارات والتخطيط والتنفيذ وضبط العمليات ، إذ أن كل مجال من هذه الوظائف يتطلب أنواعا محددة من البيانات والمعلومات والبحوث بطريقة معينة وفي الوقت المناسب .

ومن هنا تتضح أهمية تنظيم المعلومات وجمعها وتبويبها وحفظها وتصنيفها بحيث يمكن استخلاص التقارير الخاصة والمركزة أو المفصلة بسرعة وكفاءة ، إذ أن عامل الزمن يعتبر عنصرا هاما في الإدارة الحضرية وخاصة في اتخاذ القرارات وتخطيط المشروعات .

وختاما فان هذا البحث يعتبر خطوة أولية ومقدمة لبحوث مفصلة حول أساليب البحث العلمي وميادينه ومناهجه وكيفية الاستفادة من عملية جمع البيانات وتنظيمها واستخلاص النتائج اللازمة للتطوير الإداري ، ولابد ان تقبل بلديات المدن العربية مبادئ البحث العلمي وتأخذ بأسبابه وتخصص له الامكانيات المالية والبشرية حتى تكون التغيرات في الإدارة الحضرية عملية وعصرية .

استخدام الحاسبات الالكترونية في الادارة البلدية

بحث مقدم من « مركز التعاون بين المدن الكبرى في العالم »

Elctronic Data (البرمجة الالكترونية للبيانات والمعطيات) وهو مشتق من الاختيار الآلي .

لا نجد دائما داخل البلديات الأنظمة الثلاثة :
مثلا في البلديات الصغيرة يكفي أن يكون لدينا نظام تنظيمي (المكاتب) يقوم بمختلف النشاطات .

في البلديات الأكبر حجما ، نجد معا النظام الأول بجانب النظام الاعلامي ، ولكن العلاقات بين النظامين معقدة بسبب الازدواجيات المتواصلة (مكاتب مختلفة تقوم بنشاطات نفس الوظيفة) .

في بعض البلديات الأخرى نجد نظام « E. D. P. » عوض النظامين السابقين أو يتواجد معهما ويقوم ببعض العمليات الأكثر أهمية أو المستعملة (مثل دفاتر الحالة المدنية ، مسك الدفاتر ، تسليم البطاقات .. الخ) .

لكي نستعمل الكمبيوتر بطريقة فعالة ، يجب علينا أن نضع نظاماً إعلامياً يكون نتيجة إعادة ترتيب أو إعادة تجميع النشاطات حسب الوظائف داخل أنظمة اعلامية جزئية متجانسة ومزودة بسجلات وثائق (أرشيف) ومخفوظات أساسية يمكن ربطها بعضها مع بعض . ومجالات إعادة الترتيب هي : السكان ، المنطقة الجغرافية والهياكل . بعدما نحدد النظام الاعلامي يمكننا اختيار بعض الاجراءات التي يجب أن نقوم بها آليا بواسطة نظام « E. D. P » وذلك حسب الأولويات المقررة لهذه الأنظمة الجزئية والتي تقدم أعوص المشاكل من الناحية التنظيمية . وتتعلق بماي يلي : المعلومات السكانية ، مسك الدفاتر ، تنظيم المناطق الجغرافية ، ومصلحة الموظفين . الاجراءات التي يجب علينا أن نحللها وتتعلق بالمصالح السكانية بالميزانية بمصلحة الموظفين وبالمصالح التي تسمح لنا بتسجيل الوثائق بمراقبتها وبوضعها داخل جداول سواء بشكل قوائم أو احصائيات والتي تمثل بعد ذلك المعطيات التي نستعملها لتسيير وادارة البلدية كمثال نجد توزيع النفقات على المنطقة الجغرافية .

ويقسم النظام الاعلامي إلى ثلاثة مجالات متفرقة ولكن متكاملة كما يلي :
أ — الساكن . ب — المنطقة الجغرافية .

نحدد أربع مجالات رئيسية للتدخل :

- أ — تنظيم واستعمال المنطقة الجغرافية .
- ب — النمو الاقتصادي والأنشطة المنتجة .
- ج — التعليم : الثقافة والخدمات الاجتماعية .
- د — المصالح الداخلية كدعامة للهياكل .

يمكننا أن نلخص امكانيات استعمال الحاسب الالكتروني « Computer » داخل البلدية كما يلي :

- ١ — استعمال كل المعلومات الموجودة داخل هياكل البلدية وتنظيمها منطقيا .
- ٢ — وفقا للقوانين الجديدة ووحدة المعلومات . نظم سجلات الوثائق (الأرشيف) الرئيسية لكل الهياكل الجزئية : السكانية ، والحسابية والمنظمة للمنطقة .
- ٣ — جعل التقاء المعلومات ممكنا بين سجلات وثائق الأنظمة الجزئية .
- ٤ — تحديد مراحل الاجراءات (يكون بعضها آليا) والتي تسمح بالقيام ببحث سريع عن المعلومات (القاء اسئلة على سجل الوثائق) وامكانية وضعها في جداول منظمة (وقابلة للتنظيم) وقوائم احصائية لكل المعطيات الموجودة داخل سجل الوثائق .

وكل هذا دون أن نغض النظر عن تقديم المعلومات للتدخلات الحكومية على كل مستوياتها : المحلية ، الدولية ، الاقليمية ، كما نأخذ بعين الاعتبار ضرورة تجربة الأنظمة الاعلامية على مستوى المنطقة لضمان انتاج المؤشرات الادارية أو التسييرية وهي التي تسمح لنا بتجميع المعلومات والتصرف فيها بطريقة تسمح لنا بوجود دعومات مقبولة لنشاط البرمجة البلدية والمصالح العامة على مستويات عليا (اتحادات بلدية ، مناطق ، أقاليم) .

الأنظمة التي تتفاعل بعضها مع بعض على مستوى البلديات

في الوقت الحاضر ، داخل البلديات نجد عددا من الأنظمة تتلاقى بعضها مع بعض ، وهي مرتبطة بنشاطات البلديات وهي : نظام تنظيمي ، نظام إعلامي مرتبط مباشرة في بعض الأحيان بالنظام السابق (البلديات الكبيرة) والنظام إ. د. ب. Processing (EDP)

جـ - الهياكل (يعني بالهياكل كافة المكاتب البلدية) .

ويقسم أيضا إلى عشرة أنظمة جزئية محدودة حسب معايير مدققة كما يلي :

- ١ - سكاني .
- ٢ - أنشطة اجتماعية .
- ٣ - التطور الاقتصادي والثقافي في داخل المنطقة السكنية .
- ٤ - تنظيم المنطقة الجغرافية .
- ٥ - ادارة المنطقة الجغرافية .
- ٦ - المراقبة والتفقد داخل المنطقة السكنية .
- ٧ - مسك الدفاتر .
- ٨ - الموظفون .
- ٩ - السكرتارية .
- ١٠ - الموارد داخل الهياكل .

والمعايير التي قسمت حسبها الأنظمة الجزئية مرتبطة بعلاقة البلدية بالسكان .

ونقدم فيما يلي المهمات والوظائف التي تقوم بها هذه الأنظمة الجزئية مجمعة حسب المجالات الثلاثة ، وكل هذه الوظائف يمكن القيام بها آليا .. (قبل الشروع في العمل يجب أن نقوم ببحث أولي لتحديد الأولويات وطريقة العمل الآلي) .

أ - مجال السكان : ويشمل :

- المجال السكاني .
- النشاط الاجتماعي .
- التطور الاقتصادي الثقافي .

(١) النظام الجزئي : سكاني .

أ - المهمة / الوظيفة : الحالة المدنية .

الأهداف :

- ١ - مسك وتنقيح سجلات الحالة المدنية وتسليم البطاقات .
- ٢ - تحرير بطاقات الولادة والوفاة ، نشر إعلانات الزواج (بإيطاليا عندما يقرر شخص الزواج من امرأة يقوم بعملية الاعلام بمكاتب البلدية بشهر على الأقل قبل تاريخ الزواج) ، الحصول على الجنسية أو ضياعها .
- ٣ - وثائق الزواج أو الطلاق .
الزواج : مهمة الادارة تحرير الوثيقة ، إعلام رؤساء البلديات ورجال الدين ، إعلام سجلات الحالة المدنية ومصالح الانتخابات ، إرسال مطالب تسجيل الزواج إلى الجهات الحكومية المختصة .
الطلاق : يجب على مصالح الحالة المدنية أن تسجل الأحكام المصرح بها والمراجع .
- ٤ - تسليم وثائق التحرير (للقاصرين) ، الحماية ، الرعاية ، الحجز القضائي ، التبني ، التعريف بالامضاء ، (حسب قوانين الحالة

المدنية يمكن لهذا القسم التحصل على هذه التصريحات . بعد تسجيل هذه العمليات يجب إعلام مصلحة الأحوال الشخصية ، وعند الضرورة مصالح الانتخابات) .

٥ - إعلام يومي بالوفيات والولادات كل من مصالح الأحوال الشخصية ودفاتر الانتخابات ومراكز الشرطة ، مكاتب التشغيل ومصالح الصحة والوقاية .

٦ - الإرسال إلى الجهات الحكومية إعلانات الوفيات التي يجب أن تؤثر على هامش بطاقة الولادة والزواج للمتوفي .
عند الاقتضاء يجب الاعلام بحالات الوفاة المشكوك فيها أو عن طريق العنف .

٧ - إرسال دفاتر الحالة المدنية مع كل وثائقها ومستنداتها إلى الجهة الحكومية المختصة كل سنة .

٨ - عند الاقتضاء ارسال وثائق كاملة لشهادات الولادة ، الوفاة ، الزواج للبلديات الأخرى (التي لها علاقة بالأشخاص وهذا الموضوع)

٩ - تعميم بطاقة يومية لكل وثائق الحالة المدنية نضعها داخل البطاقة السنوية في آخر السنة نجمعها للتحصل على المؤشرة السنوية . بعد هذه العملية كل البطاقات التي استعملت للتحصيل على المؤشرات السنوية نضعها داخل بطاقة عشرية تستعمل كأساس للتحصل على المؤشرات العشرية .

١٠ - تقديم الاحصائيات المختلفة للمصالح المختصة .

١١ - تقديم الاحصائيات الموجودة على هامش السجلات المحفوظة داخل الأرشيف (المحفوظات) .

١٢ - تصديق الوثائق المتعلقة بإعلانات الزواج .

١٣ - تسجيل كل الأحكام المصدرة والقرارات .

١٤ - وثائق اختيار حالة الأملاك الفردية بعد الزواج وتسجيل وثائق الكتاب الشرعيين والملاحظات والتأشيرات .

النظام الجزئي : السكاني

ب - الوظيفة : الأحوال الشخصية

الأهداف :

- ١ - مسك الدفاتر المتعلقة بالسكان (أقصى حد لتنقيح المعلومات ٣ أيام) .
- ٢ - تسليم الشهادات ، البطاقات ، وثائق الكتاب الشرعيين ، للتحصل على بعض الحقوق والمنح .
- ٣ - تسليم دفاتر الشغل ، بطاقات التعريف ، وثائق التعريف للأشخاص الذين لم يبلغوا سن الرشد .
- ٤ - كتابة وإرسال التماس الاحصائية للمصالح المختصة وذلك قبل اليوم الخامس عشر من كل شهر وفي آخر السنة .
- ٥ - إعلام المصالح البلدية بكل التغييرات الحاصلة على دفاتر الحالة المدنية .

٦ - تنقيح المعلومات داخل بطاقة المتقاعدين التابعين لمصالح الضمان الاجتماعي وذلك للتأكد من حياة المتقاعدين والقاصرين والمعاقين .

٧ - وضع القوائم التالية :

١ - الأطفال في سن الدراسة .

٢ - الأشخاص في سن التجنيد .

٣ - المواطنون الذين بلغوا سن الانتخاب .

٨ - القيام بالاجراءات المتعلقة بالهجرة والنزوح .

٩ - وضع قوائم الأطفال المسجلين بالمدارس ، تنقيح دفاتر الحالة الدراسية خاصة فيما يتعلق بدور الحضنة ، أوقات الفراغ بعد الساعات القانونية للمدارس البلدية .

النظام الجزئي : سكاني

ج - المهمة / الوظيفة : مصلحة الانتخابات

الأهداف :

١ - مسك قوائم الناخبين (بطاقة عامة ، سجلات وبطاقات الناخبين القاطنين بالخارج ، قوائم عامة ، قوائم موزعة حسب نقط الانتخاب للنساء والرجال) . مراجعات ديناميكية عادية وخارقة للعادة للقوائم ، مراجعات تقوم بها كل ستة أشهر وفقا للتغييرات الحاصلة على البطاقة والقوائم ، تهية السجلات ومسكها .

٢ - لجان الانتخابات البلدية (علاقاتها مع اللجان والبلديات التابعة للمنطقة الجغرافية ، دراسة مسبقة للوثائق التي يجب أن تراقب ويوافق عليها ، تحرير وتقديم القرارات ، تغيير القوائم العامة والقوائم المقسمة حسب الأحياء التابعة للبلدية ، سجل المحفوظات ، لجنة الانتخابات البلدية ولجنة الانتخابات الاقليمية .

٣ - الانتخابات (التنظيم العام ، مراقبة المطبوعات ، توزيع وعد بطاقات الانتخابات ، تسليم بطاقات الترسيم على قوائم الناخبين ورخص الانتخاب في أماكن العلاج ، وضع قوائم فارزي الأصوات ، تقديم التعليمات للعاملين داخل نقط الانتخاب ، تقديم الموارد والوثائق ، تنظيم عملية جمع صناديق الاقتراع والادلاء بالنتائج) .

٤ - الحكام الشعبيون (وضع وتنقيح القوائم كل سنتين ، تقارير بينها وبين اللجان البلدية والاقليمية) .

٢) النظام الجزئي : النشاط الاجتماعي

أ - المهمة / الوظيفة : التعليم

الأهداف :

١ - نشاط متواصل بالتعاون مع ادارة المدارس ، والمعاهد على كل مستوياتها . ومراكز التفتيش في الاقليم ، ووزارة التعليم في كل ما يتعلق بتسيير المدارس والمعاهد المذكورة أعلاه ، خاصة النظافة

والصيانة العادية والخارقة للعادة للأقسام وقاعات الدراسة والتفتيش على قاعات اخرى لتلبية الحاجة المتزايدة .

٢ - مدارس الاعداد المهني : حسب تفويض الاقليم .

٣ - وضع الاحصائيات المتعلقة بالتلاميذ والاقسام تحت التصرف .

٤ - التحقق من ضرورة ايجاد قاعات دراسية أو مدارس جديدة .

٥ - اهتمام متواصل لتحقيق برنامج انشائي للمدارس بواسطة الاتصالات مع المقاولين .

٦ - مقارنة سنوية لعدد التلاميذ حسب امكانيات المدارس خاصة فيما يتعلق بالمدارس الابتدائية .

يحدد عدد كل التلاميذ حسب أماكن السكنى وخاصة الأطفال المسجلين في السنة الأولى .

٧ - تعيين وتقسيم التلاميذ على المدارس حسب قابلية المدارس وأماكن سكن الأطفال .

٨ - نشاطات مساعدة مثل الملاعب ، المسابح ، المصانف ، مدارس الموسيقى ... الخ .

٩ - ربط ، تنسيق ، تنظيم ومراقبة الخدمات الموحدة مثل المطاعم المدرسية ونقل التلاميذ .

النظام الجزئي : النشاط الاجتماعي

ب - المهمة / الوظيفة : الاعانات

الأهداف :

١ - تقديم المنح النقدية والمادية للأشخاص الذين هم في حاجة (منح إلى العائلات التي أخرجت من منازل الكراء ، إلى الفقراء غير القادرين في هذه المدينة . إعانات إلى دور حضنة الأطفال غير الراشدين وإلى دور العجزة . تقديم إعانات للتدري للعمليات الجراحية وأمراض الأسنان (تفويض إلى الاتحادات الاجتماعية الطبية) .

٢ - ضمان المساعدة الصحية لكل الأشخاص غير المحظوظين من طرف المؤسسات التعاونية (تسليم بطاقات علاج مجانية للمعوزين ، تسليم الوصفات للحصول على الأدوية لكل من الفلاحين ، التجار والعمال غير القادرين على دفع ثمن الأدوية) .

٣ - إعانة الأمهات العاملات فيما يخص تكوين الأطفال من سنة إلى ثلاث سنوات بواسطة بناء وإدارة دور الحضنة .

٤ - القيام بالبحوث والعمل الإداري المفوض للبلدية من طرف الاقليم مثل تقديم الاعانة للمعوزين والذين أصابهم كارثة طبيعية وإلى زوجات بعض الفلاحين أو التجار عند ولادة طفل ، وتقديم الاعانات اللازمة للإقامة بالمستشفيات أو العيادات الخاصة .

٥ - تقديم الاعانات المادية والأدبية للعجزة والمعاقين وادماجهم داخل المجتمع (إعانة داخل المنازل . إقامة صيفية على حافة البحر أو في المناطق الجبلية . إقامة داخل مؤسسات خاصة للأشخاص الذين ليس لديهم عائلات أو الذين تنقصهم المساعدة داخل عائلاتهم) .

ب - المهمة / الوظيفة : النمو المعماري

الأهداف :

- ١ - المحافظة على وثائق النمو المعماري التابعة للمخطط العام . خاصة فيما يتعلق بالخرائط (التي يجب أن تكون تحت تصرف العموم) الوثائق المتعلقة بالمخططات التابعة للأحياء ، وتقديم التوضيحات إلى العموم فيما يخص إدارة وتنظيم المخطط التابع للحي والادارات التي استعملت من طرف البلدية .
- ٢ - تنقيح الخرائط حسب رخص البناء التي تم إعطاؤها والهياكل الأساسية التي تهم المنطقة البلدية .
- ٣ - متابعة الخرائط للدراسات المتعلقة بالنمو المعماري .

ج - المهمة / الوظيفة : بناءات الخواص

الأهداف :

- ١ - مسك سجل الرخص التابعة للمناطق الزلزالية .

د - المهمة / الوظيفة : التكنولوجيا

الأهداف :

- ١ - مسك الخرائط المتعلقة بأجهزة الانارة العامة والمنشآت الخاصة مثل قنوات المياه والمقابر ، مولدات الطاقة ... الخ .

هـ - المهمة / الوظيفة : الأملاك والصيانة .

الأهداف :

- ١ - مسك سجل الممتلكات العقارية (الأراضي والعمارات) .

٥ - النظام الجزئي : إدارة المنطقة الجغرافية

أ - المهمة / الوظيفة : الطرقات وشبكات المياه المستعملة

الأهداف :

- ١ - تحقيق ، صيانة وإعادة بناء الطرقات (الموجودة أو المقررة من طرف مخطط النمو المعماري) .
- ٢ - تخطيط ، صيانة وإعادة بناء الجسور ، قنوات المياه المستعملة والمنشآت المعمارية المختلفة .
- ٣ - وضع وصيانة اشارات المرور .
- ٤ - مصلحة جمع النفايات المدنية الصلبة .
- ٥ - مصلحة تنظيم الطرقات .
- ٦ - اتحاد الطرقات القروية (بناءها وصيانتها) .

ب - المهمة / الوظيفة : النمو الحضري المعماري

الأهداف :

- ١ - دراسة الملفات المتعلقة بالمشاريع الانشائية المختلفة ، من ضمنها المشاريع المرتبطة بمخطط إنشاء الأحياء وفقا لضروريات تحاليل لجنة الانشاء المعماري .

- ٦ - تثقيف ، تعليم وادماج الايتام والمهملين داخل المجتمع (داخل

معاهد اقامة للذين لم يبلغوا ١٨ سنة وضمن عائلات للبقية) .

- ٧ - تقديم أولويات منح المساكن الشعبية للبلدية أو لمؤسسات خيرية اخرى (تقديم المطالب ، دراسة الملف ، إعطاء نقط الأولوية) .

- ٨ - دراسة الملفات لمطالب الاعفاء من أداء الواجب العسكري .

- ٩ - دراسة ملفات التقاعد التابعة لوزارة المالية وإرسالها إلى الادارات المختصة .

النظام الجزئي : التطور الاقتصادي والثقافي

أ - المهمة / الوظيفة : النشاطات الثقافية

الأهداف :

- ١ - تنظيم وإدارة وتنفيذ النشاطات الثقافية على المستوى الاقليمي

ب - المهمة / الوظيفة : الأسواق والتمويل بالمواد

الغذائية

الأهداف :

- ١ - إدارة الميزانية العامة .
- ٢ - توزيع بعض المواد الغذائية بأسعار مخفضة .
- ٣ - الاشتراك في لجان بلدية (التجارة) .
- ٤ - تحديد وإدارة مخططات ونشاطات تجارية .
- ٥ - تحديد أوقات عمل المحلات العمومية .
- ٦ - إدارة رخص المتاجر والمحلات ذات الصبغة العمومية .

ج - المهمة / الوظيفة : الاعلام والاعلانات .

الأهداف :

- ١ - إدارة تنسيق مطبوعات الاعلانات .

د - المهمة / الوظيفة : المكتبات العامة .

الأهداف :

- ١ - إدارة المكتب .

ب - المنطقة الجغرافية : وتشمل : مجال التنظيم - مجال

الادارة - مجال المراقبة .

٤) النظام الجزئي : تنظيم المنطقة الجغرافية

أ - المهمة / الوظيفة : الطرقات ومجاري المياه المستعملة

الأهداف :

- ١ - مسك دفاتر الطرقات القروية والبلدية .
- ٢ - قائمة الطرقات . الأنهر . الشوارع : قياساتها ووضعياتها .

- ٢ — تنظيم النمو المعماري والتشريع المتعلق بهذه المصلحة .
- ٣ — ربط العلاقات اللازمة للحصول على الموافقة على المشاريع ذات الطابع المغير لمخطط النمو المعماري العام .
- ٤ — دراسة وربط مشاريع المنشآت المعمارية الرئيسية والثانوية .
- ٥ — إيجاد الوثائق الفنية اللازمة لشراء ونزع الملكية للأماكن المخصصة للمناطق الخضراء والحدائق العمومية والأجهزة العامة حسب تعليمات مخطط النمو المعماري المعمول به .
- ٦ — القيام بالنشاطات اللازمة لتهيئة مخططات الأحياء للبناءات الشعبية تبعاً للإمكانات المقدمة من طرف القانون لفائدة هذا النوع من المساكن .
- ٧ — تحرير وإدارة وتنفيذ الخطط الطويلة المدى .

ج — المهمة / الوظيفة : بناءات الخواص الأهداف :

- ١ — التصرف في رخص بناء أماكن العمل والسكنى (بالتعاون مع مصلحة الوقاية والصحة) .

د — المهمة / الوظيفة : تكنولوجيا الأهداف :

- ١ — تحقيق ، تسيير وصيانة المنشآت للإنارة العامة . والمنشآت الخاصة مثل مجاري المياه والمقابر وتوليد الكهرباء .

هـ — المهمة / الوظيفة : المباني العامة الأهداف :

- ١ — بناء المدارس ، مباني منشآت للاستعمال العام (حدائق ، ملاعب رياضة ، مقابر ،) .
- ٢ — ترميم المباني ذات الطابع التاريخي والفني .
- ٣ — التصرف في الممتلكات السكنية والتابعة للبلدية .

و — المهمة / الوظيفة : الأملاك وصيانتها الأهداف :

- ١ — تقديم أثاث المباني العامة والحفاظ عليها .
- ٢ — الصيانة العادية والحارقة للعادة والمباني العامة .
- ٣ — شراء وتقسيم المساحات التابعة للخواص .

٦ — النظام الجزئي : المراقبة

أ — المهمة / الوظيفة : التحقيقات الأهداف :

- ١ — التحقق من الضرائب على الملكية ، أو بعبارة أخرى التحقق من قدرة المواطن على دفعها . حسب التقييم الجديد الحاصل على قوانين الضرائب تستطيع البلدية القيام بالتحقيقات اللازمة حول

- قدرة واستطاعة دفع ضرائب الملكية من طرف المواطن وصحة تقديرها .
- ٢ — التحقيقات اللازمة لمنح الرخص للفئات التالية :
— التجار
— العاملين داخل ميدان الصناعات التقليدية واليدوية .
— الفلاحين .
— مالكي شركات النقل .
- ٣ — التحقق من الضرائب البلدية .
- ٤ — التحقق الصحي (المواد الغذائية) .
- ٥ — التحقق الصحي (الأطباء) .
- ٦ — التحقق الصحي (الاعلام بالموت) .
- ٧ — إمكانية استعمال وصحة العمارات والمباني المستعملة للعروض المسرحية والسينمائية .
- ٨ — تحقيق ومراقبة ارتفاع قيمة العمارات .
- ٩ — تحقيقات مختلفة (صلاحية الطرقات وأماكن المرور) .
- ١٠ — تحقيقات حول تلوث الجو والمياه والأراضي .
- ١١ — تسجيل الاستهلاكات المختلفة .
- ١٢ — مراقبة رخص بناء المساكن (بالتعاون مع المأمور الصحي) .
- ١٣ — مراقبة الدعوات والمنازعات المتعلقة بالمباني في المناطق الزلزالية .

النظام الجزئي : المراقبة

ب — المهمة / الوظيفة : التمويل بالمواد الغذائية والأسواق الأهداف :

- ١ — مراقبة الاسعار المقررة من طرف اللجنة الاقليمية الوزارية للاسعار .

النظام الجزئي : المراقبة

ج — المهمة / الوظيفة : الشرطة البلدية

الأهداف :

- ١ — تنظيم ومراقبة حركة المرور .
- ٢ — مراقبة احترام أوقات العمل داخل المحلات العامة ومراقبة رخصهم .
- ٣ — مراقبة الاعلان في الاماكن العامة .
- ٤ — الحصول على المعلومات والقيام بمهام الشرطة (المناطة بمهدها)
- ٥ — مندوبين بلديين .
- ٦ — مراقبة المباني وأسواق المواد الغذائية .
- ٧ — مراقبة الاستشجار ونقل الملكية .

ج — الهياكل : وتشمل :

- مسك الدفاتر . — الموظفون . — السكرتارية .

٧ - النظام الجزئي : مسك الدفاتر
أ - المهمة / الوظيفة : أمانة الصندوق
الأهداف :

- ١ - شراء كل لوازم المكاتب البلدية .
- ٢ - التصرف في الخزنة للعمليات التي تقع خارج نطاق البلدية .
- ٣ - تسجيل استهلاك المنشآت العمومية من المياه ، الطاقة الكهربائية الغاز ، الهاتف ... الخ .

النظام الجزئي : مسك الدفاتر
ب - المهمة / الوظيفة : المحاسبة
الأهداف :

- ١ - الوثائق والعمليات المتعلقة بوضع ميزان التوقعات .
- ٢ - التصرف في الميزانية (التعهدات ، السيولة النقدية ، الاعلام بالدفع ، التنازل) .
- ٣ - الوثائق والمستندات المتعلقة بوضع ميزان الحسابات والمصاريف الواقعية .
- ٤ - الاعلام بممتلكات البلدية .
- ٥ - مراقبة الإيرادات والخزنة البلدية .
- ٦ - التصرف في القروض ومنحها .
- ٧ - التصرفات الخاصة والطويلة المدى .
- ٨ - ادارة مسك دفاتر الرسوم على القيمة المضافة للخدمات .

النظام الجزئي : مسك الدفاتر
ج - المهمة / الوظيفة : التصرف في الضرائب
الأهداف :

- ١ - تحصيل الضرائب المتعلقة بجمع ونقل النفايات المدنية الصلبة ، وللبلدية في هذا المجال الحق في تحديد قيمة هذه الضريبة وامكانية تقدير قيمتها .
- ٢ - تحصيل ضرائب اخرى مثل :
 - ضرائب على اقتناء وتربية الحيوانات .
 - ضرائب متعلقة باستعمال الاماكن العامة وبطريقة متواصلة .
 - ضرائب على ذبح الدواب .
- ٣ - جمع وتسليم فاتورات استهلاك مختلف الخدمات (مياه ، نظافة الطرقات ، الغاز ، إنارة المقابر ... الخ .
- ٤ - جمع الضرائب المتعلقة بالاعلانات .

٨ - النظام الجزئي : الموظفون
أ - المهمة / الوظيفة : إدارة مصلحة الموظفين
الأهداف :

- ١ - التصرف في مجموعة الموظفين (التوزيع المكاني . تغيير الوظائف والمهام ، إمتحانات الترقية ... الخ .
- ٢ - تسيير مشاكل الموظفين (التقاعد . الاجازات ، القرارات التأديبية .
- ٣ - تنظيم المعطيات المتعلقة بمجموعة الموظفين (ملفات شخصية قرارات .. الخ .
- ٤ - التصرف الاقتصادي (الاقدمية ، الترقية ، تطبيق القرارات المتعلقة بهذا الموضوع) .

- ٥ - إعانة الموظفين وتسجيلهم في قوائم وسجلات المصالح التعاونية الخاصة .
- ٦ - تكوين سجلات التقاعد .

٩ - النظام الجزئي : السكرتارية
أ - المهمة / الوظيفة : الكتابة
الأهداف :

- ١ - جمع المستندات التي سوف تقدم إلى اللجنة البلدية والمجلس البلدي وتحديد جداول الاعمال .
- ٢ - تسيير النقاش .
- ٣ - التصرف في الملفات الخاصة .
- ٤ - ادارة وتطبيق قرارات العمل .
- ٥ - تنسيق وادارة القضايا القانونية .

النظام الجزئي : السكرتارية
ب - المهمة / الوظيفة : سجل المحفوظات (الارشيف)
وتسجيل الوثائق
الأهداف :

- ١ - تسجيل كل الرسائل عند وصولها أو ارسالها وربطها بملفاتها .
- ٢ - تسجيل الفواتير .
- ٣ - تسجيل كل التقارير الواردة من المكاتب البلدية عند وصولها أو ارسالها وربطها بالملفات المتعلقة بها .
- ٤ - تسيير تبادل الرسائل .
- ٥ - ترتيب وتصديق الوثائق والمستندات (نقاش ، عقود ، وثائق ادارية ... الخ) .
- ٦ - المحافظة على السجلات (تبادل الرسائل والنسخ الاصلية للوثائق) .. الخ .
- ٧ - مسك وجمع كل القوانين ، الجرائد الحكومية ، المجلات ... الخ .
- ٨ - ترتيب تاريخي للوثائق والمستندات .

النظام الجزئي : السكرتارية
ج - المهمة / الوظيفة : العقود
الأهداف :

- ١ - تحرير وادارة العقود مع المؤسسات الخاصة والعامة .

١٠ - النظام الجزئي : الموارد
أ - المهمة / الوظيفة : التصرف في الموارد
الأهداف :

- ١ - التصرف في كل الممتلكات البلدية .
- ٢ - التصرف في موجودات خزنة الصندوق .
- ٣ - التصرف في اجور النقل وحمل البضائع .
- ٤ - ورشة السيارات والعربات والآلات الميكانيكية .



الباب الرابع

نحو مستقبل أفضل للإدارة والتنظيم في المدن العربية

توصيات وقرارات المؤتمر السابع

جـ — تشجيع البحوث العلمية ، الميدانية ، والتقييمية (معرفة كفاءة وفاعلية الادارة المحلية) وغير ذلك من البحوث الضرورية ذات النطاق الوطني (الداخلي) والمقارن (العالمي) . وتذليل العقبات التي تجابه هذه البحوث ووضع أولويات للبحوث الملحة .

د — دعوة بلديات المدن العربية لاتخاذ التدابير الادارية لانشاء وحدات إدارية تناط بها مسؤولية اجراء البحوث وجمع البيانات السكانية والاحتياجات والخدمات اللازمة .

هـ — دعوة البلديات لانشاء « بنك للمعلومات » يتضمن احصاءات حول حركة السكان والبيئة الاصطناعية (العمرانية) والخدمات المتنوعة ، وتلوث البيئة ، والقوى العاملة في البلديات والانجازات التي تم تحقيقها والجوانب الحيوية مثل الماء والكهرباء والمواصلات والعمران والخدمات والمساجد والمؤسسات الاخرى القائمة في كل بلدية ونطاق استخدامها .

و — اجراء دراسات حول المجالس المحلية في المدن العربية لمعرفة طرق تشكيلها وعضويتها والمكافأة المدفوعة لأعضائها الخ ، بهدف إيجاد نظام مشترك للمجالس المحلية .

ز — تشجيع مكاتب الاستشارات الفنية المحلية العربية . وعدم تكليف المكاتب الاجنبية — قدر المستطاع — بالقيام بالدراسات في المدن العربية .

ثالثاً — النواحي التنظيمية :

أ — متابعة الاستبيان الاداري والتنظيمي لاجهزة المدن والبلديات الذي بدأه (المعهد العربي لائتماء المدن) ودعوة باقي المدن لارسال استبياناتها ومقترحاتها لتسهم في وضع خطة شاملة للتنمية الادارية .

ب — إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية على المستويين المركزي والمحلي فيما يتعلق بالهيكل التنظيمية واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب التنظيمية وحل المشكلات الناشئة عنها .

استعرض المؤتمر التقارير المقدمة من الأمانة العامة لمنظمة المدن العربية والمعهد العربي لائتماء المدن ، وتحليل عناصر الاستبيان الذي أعدته المدن الأعضاء ، وملخصات البحوث العلمية والتطبيقية التي ساهم بها بعض العلماء والخبراء والمفكرين من الجامعات والهيئات العلمية العربية ، ومناقشات اللجنة الفنية للمؤتمر ، وانتهى إلى التوصيات الآتية :

أولاً : تخطيط المدن :

أ — الحفاظ على أصالة المدينة العربية العريقة ، وذلك عن طريق ترميمها واصلاحها وتشجيع العمران الحديث على النمط الاسلامي المعبر عن أصالتها .

ب — تشجيع الوحدات المحلية على الاشتراك الفعلي في اقتراح وتخطيط وتنفيذ مشاريعها المحلية .

جـ — توزيع الاستثمارات المقررة للمدن على البلديات بحيث تنال كل وحدة نصيباً عادلاً من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .

د — دعوة الجامعات العربية وكلياتها الهندسية لاعطاء اهتمام تام بالهندسة المعمارية العربية الاسلامية وإدخالها ضمن مناهجها التدريسية وتأهيل المهندسين من خريجي الجامعات الأجنبية في هذا المضمار .

ثانياً : البحوث والدراسات :

أ — التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي العربية من أجل التخطيط والتنفيذ كسياسة التطوير الاداري لبلديات المدن وتحسين خدماتها وتوفير المخططات اللازمة لذلك . وتنشيط وسائل الاتصال بالجامعات والهيئات العلمية والتخصصية ومساهمتها في تنمية مناطقها ومعاونة المدن والبلديات فيما تجر به من دراسات وبحوث علمية وتطبيقية .

ب — تحقيق المزيد من التعاون والتنسيق والتبادل بين بلديات المدن والمنظمات العربية والدولية في نطاق البحث العلمي ومناقشة القضايا التي تتطلب الحلول والتخطيط التنموي للمدى القصير وعلى المدى البعيد .

جـ - إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعا للازدواجية .

د - تحديد الصلاحيات والاختصاصات بوضوح ودقة ، وتقادي الازدواجية والتداخل .

هـ - اعمال مبدأ التفويض في السلطات كلما بدت الحاجة إليه وتوافرت شروطه .

و - محاولة التوفيق بين ضرورة انجاز خطط التنمية الطموح في المواقيت المحددة لها وقدرات الاجهزة المسؤولة عن المحليات والبلديات .

ز - إصدار دليل للعمل في كل مدينة أو بلدية يرشد المراجعين إلى نظام العمل واجراءاته وعلى الاخص بالنسبة للخدمات البلدية اليومية في هذا القطاع .

ح - تعميم نظام السجل العيني (العقاري) في المدن لمعاونة أجهزتها المتخصصة على اثبات المالك الحقيقي أو واضع اليد الحالي عليها وسنده .

ط - تنظيم شئون اللجان المحلية وفق الأصول العلمية المتعارف عليها .

ك - إصلاح نظام الرقابة وتعدد جهاته وضرورة الاتفاق على اسلوب يضمن فاعليتها ولا يؤدي إلى إعاقة أداء العمل .

ل - ضرورة التنسيق بين الأجهزة المختلفة العاملة في نطاق المدينة ومشاريعها والاتفاق على الأسلوب الأمثل لذلك .

رابعاً : النواحي التشريعية :

أ - إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات السائدة بتشكيل يسائر وعي المواطنين واحتياجاتهم ، والأخذ بأسباب الحضارة الحديثة مع تبسيط إجراءات التنفيذ ذات المصدر التشريعي .

ب - زهادة سلطات المجالس المحلية والبلدية في إدارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعة لإدارة الاقتصاد القومي مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية وذلك عن طريق إصدار القوانين المتعلقة بذلك .

جـ - تبني (المعهد العربي لانماء المدن) مشروع جمع ونشر التشريعات المتعلقة بأنظمة الإدارة المحلية في الاقطار العربية طبقاً لآخر تعديلاتها .

خامساً : القوى البشرية .

أ - تحديد الاحتياجات الحقيقية من القوى العاملة اللازمة لتأدية المهام والخدمات ، والنظر في إعادة توزيع الزائد منها عن الحاجة على المصالح الأخرى ، وإعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات الندرة .

ب - توصيف الوظائف وربطها بسياسة علمية للاجور .

جـ - التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية : التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطاً أساسياً من الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .

د - الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كماً نوعاً وذلك باعتبار الحافز والسير الخارجي للدافع البشري وحفره على تفجير طاقته وحسه .

هـ - دراسة نظام الحوافز حتى تصل لمن يستحق ولا تكون في حكم الحق المكتسب والراتب المنتظم لمن يعمل ومن لا يعمل .

و - وضع الفرد المناسب في المكان المناسب ، ووضع معايير دقيقة للوظيفة وشروط معينة لمن يشغلها .

ز - ترشيد عملية اتخاذ القرار وتنمية قدرات القيادات المحلية وتدريبهم عليها لمواجهة المشاكل اليومية والعاجلة .

ح - دعم المحليات بالخبرات الفنية والادارية والمالية فهي تمثل قاعدة الادارة الضخمة ونجاحها ينعكس على جهاز الدولة ككل .

ط - دعوة المعهد العربي لانماء المدن لتنظيم برامج تدريب المدربين لمساعدة بلديات المدن العربية في إعداد الكوادر اللازمة .

ك - عقد دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية لتعريفهم بالواجبات المطلوبة منهم .

سادساً : فيما يتعلق بالمشاركة المحلية :

أ - التأكيد على عنصر المشاركة الوطنية في كل مراحل العملية الادارية حيث أن المواطنين هم المستفيدون من كافة الخدمات التي تقدم بالمحليات ، اضافة إلى أنهم مصدر تمويل الخطة التنموية .

ب - تكثيف اللقاءات والاتصالات بالمواطنين وإذكاء روح الانتماء لمدنهم والاعتزاز بها والمشاركة في تنميتها والمعاونة بالدعوة إلى حسن استخدام المرافق والخدمات البلدية والحفاظة عليها وصيانتها .

جـ - تنشيط دور العلاقات العامة وتوجيهها إلى تلمس مشاكل المواطنين ونقل صورة الرأي العام إلى قيادات المدن بصدق ومهارة وأمانة .

د - اهتمام قيادات المدن بالزيارات الميدانية للتعايش مع المواطنين والاستفادة من الكفاءات المختلفة الراغبة في المعاونة بأرائهم ومجهوداتهم ومساهماتهم في الخدمات المحلية لمناطقهم .

وكلنا والمشاركون أمل في أن تؤخذ هذه التوصيات من قبل المعنيين بالأمر بالجدية اللازمة ومحاولة تنفيذها وفق برنامج زمني محدد .



نظرة شاملة وموجزة لأهم نتائج وخلاصات الأبحاث

- ٢ — تحويل بعض الوحدات المحلية الصغرى إلى مدن وبلديات .
- ٣ — التقدم العلمي وتطور فلسفة إدارة البلديات .
- وتبعاً لذلك فإن مسؤوليات رجل الإدارة في البلديات قد تعاظمت ولم تعد مهمته اشرافية فقط بل تخطيطية وتنفيذية أيضاً وذلك لأن البلدية ليست كغيرها من المنظمات الحكومية تشرف على مجموعة من القوى العاملة ، وليست تُعنى بتنفيذ العديد من المشاريع والأشغال فحسب ، بل إن دور البلدية يتمثل في تجميع القوى المختلفة وتعاونها والتنسيق بينها ، لهذا يجب أن يتفاعل المسؤولون الإداريون في البلديات مع الناس والمنظمات والبرامج في وقت واحد . وفي مجال التنظيم فقد ركزت البحوث على ماهيته وفوائده وأشكاله ومبادئه العلمية باعتباره الركيزة التي يتم بمقتضاها تحليل المشاكل التنظيمية في البلديات . كما أن الإدارة باختلاف مستوياتها تستطيع أن تنجي وتحقق فوائد ومزايا عديدة من التنظيم يمكن الإشارة الى أهمها فيما يلي :
- ١ — انسياب العمل وسرعة الأداء .
- ٢ — تحديد اختصاصات التقسيمات التنظيمية وواجبات ومسؤوليات كل فرد من الناحية الوظيفية .
- ٣ — تحقيق الاستغلال الجديد للمكانات المادية والبشرية .
- ٤ — تقوية العلاقات الانسانية بين العاملين على مختلف مستوياتهم .
- وعن المبادئ العلمية للتنظيم فقد لخصت في أحد البحوث على أنها :
- ١ — التخصص وتقسيم العمل .
- ٢ — وحدة الهدف .
- ٣ — تحديد خطوط السلطة وتسلسلها .
- ٤ — وحدة الأمر (أو توحد اصدار الأوامر والتعليمات في الجهة الآمرة) .
- ٥ — تحديد الاختصاصات .
- ٦ — تناسب السلطة والمسئولية .
- ٧ — تفويض السلطة .
- ٨ — نطاق الاشراف أو مدى التمكن .
- ٩ — التنسيق .
- ١٠ — المركزية واللامركزية .

كما سبق وأن أشرنا فقد صنفت البحوث ورتبت حسب وحدة الموضوع ومنهجيته ، وقد تناولت جوانب مختلفة من أساليب الإدارة والتنظيم في سبيل خدمة المدينة العربية ، وكانت جميعها مطابقة لما ورد في الاطار العام لموضوع المؤتمر العلمي ، كما تناولت تلك البحوث بالتحليل والمناقشة أيضاً مشاكل التطبيق وأساليب تطوير المدينة العربية ، وخلصت إلى نتائج وتوصيات ومقترحات اعتمدت على العناصر التالية :

- ١ — الاطار العام لموضوع المؤتمر .
- ٢ — دراسات وافية مستفيضة لكل جوانب المواضيع التي تطرقت اليها البحوث ، والاستعانة بالمراجع العلمية التي استقى منها الباحثون الأفكار العلمية التي ابرزوها في هذا الكتاب .
- ٣ — الخبرات المتنوعة والمتعددة في مجال الإدارة والتنظيم وخاصة فيما يتعلق بإدارة البلديات والوحدات المحلية .
- وسنحاول فيما يلي إيجاز أهم الأفكار والنقاط والمقترحات التي توصل اليها الباحثون من خلال الجهود العلمية التي بذلوها والمتمثلة في العديد من البحوث التي قدمت في هذا المؤتمر .

أولاً : في مجال الإدارة والتنظيم :

في الباب الأول من الكتاب تناولت معظم البحوث عرضاً للنظريات المختلفة في مجال الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، والمحاور الأساسية التي تدور حولها هذه النظريات ، كما شمل ذلك العرض أيضاً القوانين والأنظمة والعنصر البشري كعامل فعال في سبيل تطوير نظم الإدارة وأساليب تطبيقها . وفي هذا المجال خلُصت معظم البحوث إلى فعالية اللامركزية في الإدارة لما تقود إليه من نتائج إيجابية على سير العمل الإداري . وإلى تزايد أهمية الإدارة في البلديات وأهمية التركيز على التخصص في الخدمات وبرز دور الإدارة العلمية وأهمية الأخذ بها لمواجهة الأعباء المتزايدة في تلك الخدمات ، ومن نافلة القول أن طبيعة الوظائف البلدية شهدت تنوعاً كبيراً ترجع أسبابه إلى عدد من العوامل منها :

- ١ — الزيادة في عدد السكان بالمناطق الحضرية وحركة الهجرة الى المدن .

وفي الفصل الثاني من الباب الأول استعرض البحث أنظمة الحكم المحلي في اليابان وألمانيا الاتحادية وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية : ومن مقارنة هذه الأنظمة ببعضها البعض استنتج الباحث أن تطور هذا الحكم خاضع للتطور التاريخي والاجتماعي والفكري الذي تمر به كل دولة ، فرغم أن ألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية دولتان فدراليتان تتبعان سياسياً نظام الديمقراطية الغربية إلا أن الحكم المحلي في كل منهما متميز وذلك لاختلاف الظروف التاريخية لكل منهما . فبينما امتاز الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية بإدخال اللامركزية وذلك لرفع فعالية الإدارة المحلية كان الاتجاه في الولايات المتحدة يميل نحو أخذ جزء من السلطات من المحليات وإعطائها لحكومات الولايات أو الحكومة المركزية وذلك لضمان وحدة الولاية أو الدولة ولتنسيق نظام حكم البلاد كلها ، أما في الوقت الراهن فإن نظام الحكم المحلي في كل منهما يمر بظروف متشابهة نسبياً إذ زاد دور الحكومة المركزية في نشاطات الانماء المحلي وأدى ذلك إلى الخوف من ضعف اللامركزية .

وفيما يختص ببريطانيا واليابان فإنهما يتبعان نظام الديمقراطية الغربية وهما أيضاً يتكونان من مجموعة من الجزر ورغم ذلك فإن نظام الحكم في كل منها تطور حسب الظروف التاريخية التي مرت بها كل منهما ، ومن ناحية أخرى فإن التفكير الاجتماعي في اليابان يركز على اعتبار المجتمع أسرة واحدة لهذا يقل في نظام الحكم المحلي الياباني الخلاف والنزاع بين المحليات والمركز الذي أصبح اليوم في بريطانيا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية مشكلة سياسية ذات أولوية في الانتخابات ، ويختلف النظام الفرنسي عن النظام الألماني والإنجليزي والأمريكي باللامركزية إذ يشبه النظام هرمياً متدرجاً ، على قمته الحكومة المركزية التي تتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة شؤون المناطق المحلية المختلفة من خلال ممثليها . وفي نهاية تلك المقارنة يخلص الباحث إلى أن معظم الدول النامية تأثرت بنظام الحكم في الدول المذكورة وخاصة تلك الأنظمة المستوردة من بريطانيا وفرنسا ، وإن مسألة المركزية في الحكم المحلي مسألة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية إلى جانب كونها إدارية ، لهذا يجب على أية دولة تستورد نظاماً للحكم المحلي أن تراعى ظروفها الخاصة وإن تطوع ما تستورده ليتناسب مع بيئتها .

وتتطرق البحث أيضاً إلى مشاكل التنظيم الإداري في البلديات التي يمكن إيجازها فيما يلي :

- ١ — مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين القائمة .
- ٢ — مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي .
- ٣ — مشكلات تتعلق بالقوى البشرية .
- ٤ — مشكلات تتعلق بمشاركة المواطنين .
- ٥ — مشكلات تتعلق بنقص الامكانيات .

ومن خلال دراسة هذه المشكلات أورد الباحث بعض مقومات نجاح التنظيم الإداري في البلديات وبعض التوصيات الهادفة لتطوير أساليب التنظيم الإداري في حل مشاكل التطبيق في المحليات . ويمكن إيجاز هذه المقومات فيما يلي :

- ١ — إعادة النظر في القوانين والقوائم في الأنظمة لتساير وعي المواطنين واحتياجاتهم .

- ٢ — إعداد الدراسات والبحوث بالنسبة للهيكل التنظيمي وتقييم الأوضاع الحالية .
- ٣ — تأمين مستوى من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي وبشكل يضمن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين .
- ٤ — إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعاً للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .
- ٥ — التوسع في تطبيق اللامركزية .
- ٦ — الاهتمام بالإنسان من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل المواهب الخ ..
- ٧ — وضع مواصفات محددة لكل وظيفة .
- ٨ — التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين .
- ٩ — التأكيد على عنصر مشاركة المواطنين ، وتأمين التمويل اللازم لوحدة الإدارة المحلية .

وعن عملية التنظيم الإداري أيضاً نجد أن الفصل الثالث قد تطرق لسبر غور محددات وتكيفات عملية التنظيم على مستوى المحليات ، وبرز أهمية هذا المطلب باعتباره متغيراً أساسياً لعملية التطوير والتنمية على المستويين المركزي والمحلي ، حيث تشير معظم الدراسات والتقارير إلى وجود علاقة وطيدة بين ظاهرة الإدارة والتنظيم وبين ظاهرة التنمية والتطور وأنها علاقة حتمية وشاملة ، وذلك لأن الإدارة والتنظيم يلعبان دوراً يتعلق بالتنمية برمتها بدءاً من عمليات تخطيطها ومروراً بتنفيذها ومتابعتها وانتهاءً بفهم وتقييم آثارها وقياس نتائجها . كما أنه لا يمكن أن تتم التنمية دون وجود الجهاز الإداري القادر على تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات الانمائية .

ويشير الباحث إلى أن محددات عملية التنظيم يقصد بها الشروط والاعتبارات التي تتم مراعاتها أثناء القيام بالعمليات التنظيمية المختلفة . وقد قسمها الباحث إلى :

- أ — اعتبارات فنية تستهدف تحقيق الكفاءة والفعالية الإدارية .
- ب — اعتبارات سياسية تراعي فيها العدالة الاجتماعية والديمقراطية .
- ج — اعتبارات طائفية « فئوية » تشمل الولاء السياسي والإيدلوجية .

ثم يتناول الباحث هذه المحددات بالمناقشة والتحليل مبيناً آثار كل هذه الاعتبارات على التنظيم المحلي ، وعلاقة هذه المحددات بتشكيل الهيئات والمجالس المحلية ورؤسائها والاجتهادات المتعددة التي تحكم طرق التشكيل وحجم عضوية المجالس المحلية ، وإن ذلك كله تحكمه العوامل الأساسية التالية :

- ١ — طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة .
- ٢ — حجم الوحدة المحلية نفسها .
- ٣ — درجة التقدم الحضاري .
- ٤ — الاعتبارات والمحددات الفنية والسياسية والطائفية .

ويستنتج الباحث بعد دراسته لموضوع المجالس المحلية من حيث حجم العضوية فيها ومدتها وشروطها واختصاصات وماهية تلك المجالس وأساليب

توزيع هذه الاختصاصات أنه يلاحظ بشكل عام أن معظم الأنظمة المحلية في البلاد العربية تتبع أسلوب الاختصاصات المحدودة في الوقت الذي تقتصر فيه تلك الاختصاصات على النمط التقليدي « الخدمات العامة الأولية » دون الانصراف إلى الاختصاصات الاقتصادية ذات الصلة المباشرة بعمليات التنمية الشاملة . ويوصي الباحث في هذا الشأن بما يلي :

١ — اتباع أسلوب « التخصيص بعد التعميم » فيما يتعلق بأساليب توزيع الاختصاصات وذلك بأن ينص المُشرّع على حق الهيئات المحلية في ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، ومن ثم تحديد أهم الاختصاصات وأكثرها قدرة وذلك تحقيقاً لمزايا أسلوب التحديد .

٢ — الامتناع عن فرض أية شروط غير فنية عند منح الاختصاصات وفرض الشروط إذ تجب مراعاة العدالة والتوازن بين الوحدات المحلية المختلفة حتى لا تصير بعض هذه الوحدات قادرة على الانتفاع من الاختصاصات المشروطة دون بعضها الآخر .

٣ — أهمية التأكيد والنص على بعض الاختصاصات الجديدة وخاصة تلك التي تمثل مطلباً حيوياً لسير العمل .

٤ — ضرورة التوسع في مجال النشاطات الاقتصادية والتجارية كعامل حيوي يؤدي إلى تطوير الطاقات المحلية والقومية .

وفيما يتعلق بالعلاقات المحلية يؤكد الباحث على أهمية هذا الموضوع كأساس للتنظيم المحلي ، وإن هنالك شكلين لهذه العلاقات هما :

- أ — العلاقات المركزية — المحلية .
- ب — العلاقات المحلية — المحلية .

كما أن البحث عن الأسس التي يقوم عليها النوع الأول من العلاقات يقع في صميم البحث عن المحددات والاعتبارات الفنية والسياسية والطائفية التي سبقت الإشارة إليها .

فمن الناحية الفنية : نجد لهذه العلاقة نتائج مختلفة أهمها أن في هذه العلاقة توكيداً لوحدة الجهاز الإداري للدولة ووحدة السلطة العامة فيها . ووجود هذه العلاقة سيمثل قاعده رئيسية للتنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة ومستوياتها وذلك تأكيداً لوحدها وتعاونها وتفاعلها مع بعضها من جهة ومع الحكومة المركزية من جهة أخرى .

ومن الناحية السياسية : فإن هذه العلاقة تعمل على توكيد وحدة الدولة السياسية وسيادتها الوطنية .

أما من الناحية الطائفية : فإن أهم ما يترتب على وجود العلاقة المركزية بالمجليات إنها قد تمثل مدخلاً تدخل من خلاله السلطة المركزية لتفرض إرادتها وتقيم سياستها ضمن حجج وتبريرات قد تكون في ظاهرها فنية أو سياسية . وعن المصدر القانوني للعلاقات المركزية — المحلية يحدد البحث ثلاثة مصادر أساسية هي :

- ١ — التشريع الاساسي « الدستور » .
- ٢ — التشريعات المكملة ممثلة في مجموعة القوانين .
- ٣ — الأنظمة واللوائح الرئيسية .

أما النوع الثاني من العلاقات وهي العلاقات المحلية — فهي تلك التي تكون بين الهيئات المحلية وبعضها سواء أكانت علاقات أفقية أو عمودية . وبشأن هذه العلاقات يوصي الباحث بما يلي :

١ — أن تقوم هذه العلاقات على أساس يتسجم مع الاعتبارات الفنية والسياسية وذلك يتم بتحديد هذه العلاقة استناداً إلى النصوص الدستورية والقانونية وعدم تركها للأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية .

٢ — ضرورة وجود اشكال الرقابة التشريعية والقضائية وتدعيمها لتحول دون الانحرافات .

٣ — ضرورة تحديد وتوحيد الجهات الرقابية في أقل عدد ممكن مما يحول دون تعددها وذلك مع مراعاة الظروف المحلية الخاصة لكل مجتمع .

وعن رئيس المجلس المحلي ودوره في تنمية مجتمعه يتطرق الفصل الرابع من الباب الأول لدراسة الدور المتميز لرئيس المجلس المحلي ومفهوم القيادة الادارية وإلى عدد من النظريات المتعلقة بالقيادة وأهمها :

١ — نظرية السمات Traits Theory وتتلخص في أن القيادة هي محصلة خصائص شخصية إذا تمتع بها الانسان أصبح قائداً . ومن الصفات القيادية التي تذكر : المقدرة على المبادرة ، قوة الشخصية ، الذكاء ، النضوج ، وتفهم الآخرين .

٢ — نظرية السلوك : Behavior theory وهذه النظرية تركز على سلوك المديرين وما يعملون ، وكيف يتصرفون في أدائهم لوظائفهم أكثر من تركيزها على الخصائص الشخصية .

٣ — أما النظرية الثالثة فترى أن عملية القيادة بقدر ما تعتمد على الصفات الشخصية للقائد وتصرفاته فإنها في الوقت ذاته تتصل بعوامل مختلفة لا يمكن فصلها عن شخصية القائد . ومن بين هذه العوامل ما يلي :

- أ — تاريخ التنظيم د — طبيعة المجتمع .
- ب — عمر القائد هـ — نوع الوظيفة .
- ج — الخصائص الشخصية و — المتطلبات الخاصة للعمل

ويستنتج الباحث أن دور رئيس المجلس المحلي دوراً كبيراً يفوق دور باقي الأعضاء لأنه دور يشمل كثيراً من الجوانب من خلال ما يمثله كشخص منتخب (سياسي) وشخص اداري (مدير تنفيذي) و (قيادي) بالإضافة إلى أنه يلعب دور المدافع عن المصالح المحلية والاستشاري ودور المخطط أيضاً . وفي نهاية دراسته لجميع هذه الأدوار ، يقدم الباحث عدة اقتراحات وتوصيات كوسائل لتحسين مستوى رؤساء الهيئات المحلية ليقوموا بتلك الأدوار على أفضل وجه .

وفيما يلي إيجاز تلك التوصيات :

١ — وجوب أن يتوفر لدى المرشح لرئاسة الهيئات المحلية مؤهل علمي « كالتأهوية » .

٢ — ضرورة توفير الحدود الدنيا من المزايا المادية لرؤساء الوحدات المحلية والعاملين فيها كتعديل أنظمة الخدمة المدنية بشكل يساوي فيه بين رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية والمحلية .

٣ — لا بد من توسيع صلاحيات الهيئات المحلية وقدرتها على اتخاذ القرارات .

٤ — لا بد من تشجيع اتجاه عقد حلقات التدريب والتدوات حول الشؤون المحلية وإرسال رؤساء الهيئات المحلية إلى المعاهد المتخصصة في دورات إنعاش قصيره أو طويلة .

٥ — على كافة الهيئات المحلية أن تهتم بإثارة الوعي والتفهم الشعبي لطبيعة العمل الإداري المحلي لأن تفهمهم يؤدي إلى تعاونهم ومساندتهم للمشاريع المقترحة .

وفيما يتعلق بالقيادات الادارية ومسئولياتها نجد تفصيلاً شاملاً لجميع جوانب هذا الموضوع في الفصل الخامس ، وفي معرض مناقشة الباحث لمعنى القيادة وطبيعتها ، نجده يقول أن القيادة بأبسط صورها تتضمن التأثير على نشاطات مجموعة من الناس من أجل تحقيق أهداف معينة وذلك يتضمن سلوك القائد وتابعيه ، وهذا يعني أن القيادة تتوقف على الظروف القائمة حول المؤسسة ، وجوهر القيادة هو التأثير على أفعال الآخرين والقدرة على إقناعهم . أما فيما يتعلق بمصادر قوة القادة فهي :-

١ — الشرعية .

٢ — المهارة الوظيفية والعطاء .

٣ — المحبة الشخصية .

٤ — الاستحواذ على أدوات القهر والعقاب .

٥ — التحكم في منح الجزاء والعطاء .

٦ — الصلات والارتباطات بذوي النفوذ في المجتمع .

ونظراً لأن لكل قائد أسلوبه أو نمطه الخاص بطريقة تعامله مع مرؤسيه ، لذا فقد اهتم الباحثون بدراسة مختلف الأنماط أو الأساليب القيادية المستعملة ومقارنتها ببعضها من أجل معرفة أفضل هذه الأساليب وأكثرها فعالية . ويمكن إيجاز هذه الأنماط القيادية في التقسيمات التالية :-

أ — التقسيم الأول : ويقوم على وجود ثلاثة أساليب أو نماذج للقيادة هي : الدكتاتوري المتسلط ، والديمقراطي ، والفوضوي .

ب — التقسيم الثاني : ويقوم هذا التقسيم على اساس وجود ثلاثة أنواع من الحاجات أو الرغبات التي تساور نفوس القادة بدرجات متفاوتة من الضعف والقوة ، ومعنى ذلك وجود ثلاثة أنواع : فهناك الأنماط المرتكزة على مودة الآخرين ، والأنماط المرتكزة على حب السيطرة على الآخرين ، والأنماط المرتكزة على الولع بالمنجزات .

ج — التقسيم الثالث : وبموجب هذا التقسيم يكون للقيادة الادارية ثمانية أنماط من السلوك وهي حصيلة أنواع عديدة من التفاعل والاندماج بين ثلاثة أنواع من الاهتمامات السائدة في عالم الادارة وهي :

١ — الاهتمام بالوظيفة .

٢ — الاهتمام بالعلاقات الانسانية .

٣ — الاهتمام بالفعالية الانتاجية .

وفي الفصل السادس وعن بيئة العمل الاداري نجد تحليلاً لبعض عناصر بيئة العمل الاداري منها : المباني الادارية ، الانارة ، الألوان ، الضجيج ، وأثر ذلك كله على نفسية العاملين وانتاجيتهم . ثم ينتقل الباحث بعد ذلك لدراسة الوضع الوظيفي والاجتماعي للموظف داخل التنظيم الاداري ، وخصائص العمل الحركي « الفعلي » والعمل المكتبي « الثابت » . ويستخلص الباحث أن العمل الاداري ليس خفيفاً أو سهلاً — كما يعتقد الكثيرون — بل أن الأمراض تظهر بين موظفي الأعمال الثابتة « الادارية » بشكل أكبر اذا قورنت بما يتعرض له عامل الأعمال الحركية ، ومن أمثلة ذلك : أمراض القلب والتوتر النفسي وأمراض العيون . ويوصي الكاتب بتحسين ظروف العمل من حيث فترات للراحة أثناء العمل واستثمار العطلة الأسبوعية في الترويح وتجديد النشاط ، وعدم تكليف العمال بأي عمل خلال هذه العطلة . ويؤكد أيضاً على ضرورة اختيار الأثاث الجيد المناسب لموقع العمل وظروفه ، والعناية بالانارة واختيار الألوان ، وأن تكون مواقع العمل الاداري محمية من الضجيج — إلى جانب العناية بالنظافة والتهوية وتكييف الهواء لأن العمل في ظل درجات حرارة معتدلة يؤدي إلى حسن سير العمل .

وفي الفصل السابع يتطرق أحد البحوث إلى موضوع شيق وصعب وهو : لجان المجلس البلدي . ونظراً لتعدد وتشعب جوانب هذا الموضوع ، فقد قسم البحث إلى المواضيع التالية :

١ — الموضوع الأول : ماهية اللجان المحلية :

— تعريف اللجنة .

— أسباب ظهور نظام اللجان .

— أهمية وضرة وجود اللجان .

٢ — الموضوع الثاني : تشكيلات اللجان المحلية :

— السياسة التشريعية .

— عدد اللجان في كل مجلس .

— عدد أعضاء اللجنة الواحدة .

— رئيس اللجنة .

— حل اللجان .

— موقع اللجان في الهيكل التنظيمي .

— عضوية اللجان .

— التنظيم الداخلي للجان .

— علاقة اللجان ببعضها وبالمجالس .

٣ — الموضوع الثالث : أنواع اللجان المحلية :

أ — التقسيم الشكلي :

— اللجان من حيث عددها .

— اللجان من حيث وجوب إنشائها .

— اللجان من حيث تشكيلها .

— اللجان من حيث استمرارها .

ب — التقسيم الموضوعي :

— اللجان من حيث وظائفها .

— اللجان من حيث سلطاتها .

— اللجان من حيث طبيعة قراراتها .

٤ — الموضوع الرابع : سلطات اللجان المحلية .

— السلطات الإدارية — السلطات الاستشارية .

— السلطات المفوضة — السلطات التنفيذية .

٥ — الموضوع الخامس : تقييم اللجان المحلية .

— تقييم اللجان بصفة عامة .

— تقييم اللجان بصفة خاصة .

— تقييم اللجان المؤقتة .

— تقييم اللجان التنفيذية .

— مزايا وعيوب نظام اللجان .

ويؤكد الباحث أن اللجان الادارية من المقومات الأساسية التي يستند عليها التنظيم الاداري . ووجود اللجان مهم وضروري لأن العمل عن طريق اللجان مثلاً يعني المشاركة في المسؤوليات، كما أنه قد تعترض المجلس البلدي أو المحلي مشكلات أو قضايا تتطلب دراسات مستفيضة إما لتعدد جوانب المشكلة أو لأنها بلغت درجة من التعقيد بحيث لا يستطيع فرد واحد اللام التام بها وإنما تتطلب الحوار وتبادل الرأي العلمي والمشورة والخبرة الفنية وذلك لا يتوفر إلا في تكوين لجنة لدراسة هذه المشكلة ، لأنه غالباً ما يكون رأي اللجنة منطقياً وعلمياً أكثر من رأي الفرد الواحد لأنها تمثل وجهات نظر متعددة ولأن الرأي الجماعي ينال القبول العام ، ولأن رأي اللجان يمثل تعبيراً عن خبرات عديدة . ويمكن التمييز بين نوعين من اللجان هما :

أ — لجان الدراسة والاعداد .

ب — لجان الادارة .

يمكن القول أن لجان المجالس المحلية ليست سوى لجان لاعداد الموضوعات . وهو النوع الأكثر انتشاراً . ويقتصر دورها على الدراسة واتخاذ القرارات وتقديم التوصيات فقط ، بينما يترك تنفيذ القرارات والتوصيات إلى الأجهزة التنفيذية .

أما النوع الثاني « لجان الادارة » فينتشر في المجالس المحلية في دول أوروبا الاشتراكية والدول الاسكندنافية التي ترى في هذا النوع وسيلة من وسائل توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية الادارة والحكم . وهذا النوع يلعب دوراً مهماً ومؤثراً في عملية الحكم المحلي إلا أنها تتمتع بقدر كبير من السلطة والصلاحيات في رسم السياسات أو تحديد اسلوب تنفيذها والاشراف على التنفيذ أيضاً . ورئيس أية لجنة هو المسئول عن تنفيذ قراراتها أو إيصال توصياتها إلى المجلس البلدي . ويكون الفرد رئيساً للجنة بإحدى الطرق التالية :

أ — رئاسة اللجنة من قبل رئيس المجلس البلدي .

ب — انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس البلدي ، ويتم الترشيح والتصويت بنفس القواعد التي تُجرى بها الانتخابات البلدية ولكن في نطاق ضيق جداً يقتصر على أعضاء المجلس فقط .

ج — تعيين أو انتخاب عدد من أعضاء المجلس ثم انتخاب الرئيس من بينهم .

وفي النظام البريطاني نجد لرئيس اللجنة مركزه وسلطته ومسؤوليته في الحكومة المحلية ، كما أن له عدة وظائف منها تزويد السلطات المحلية ولجنته بالمعلومات ومعرفة الخلفية التي تمكن المجلس ولجانه من العمل بفعالية .

أما فيما يتعلق بسلطات اللجان المحلية فيمكن القول أن سلطات اللجان هي اختصاصاتها وصلاحياتها ووظائفها التي تملك ممارستها بنص القانون الذي يبين تشكيلات واختصاصات المجالس المحلية ، أو وفقاً لتفويض مخول لها من جهة مختصة . كما أنه ضروري هنا أن نذكر بعض القواعد التي تحدد طبيعة اختصاصات اللجان المستمدة من القانون والمستوحاة من العمل الاداري والتي أشار إليها الباحث وهي :

١ — القاعدة الأولى : تحدد طبيعة اختصاصات اللجنة من تسميتها ، فاللجنة المالية مثلاً لا تبت إلا في الشؤون المالية .

٢ — القاعدة الثانية : اللجان التابعة للمجلس المحلي لا تملك من الاختصاصات إلا تلك الاختصاصات المنصوص عليها بقانون أو نظام المجلس المذكور ، فلا يجوز مثلاً للحكومة المركزية أن تمنح اختصاصات جديدة لم يرد ذكرها في الأنظمة والتشريعات الخاصة بالمجلس البلدي أو المحلي ، وإنما يتعين على الحكومة المركزية — قانوناً — نقل السلطة أو تفويضها للمجلس البلدي « السلطة الأم » .

٣ — القاعدة الثالثة : لا يجوز للمجلس البلدي أن يفوض كامل اختصاصاته للجان التابعة له ، وإنما يجري التفويض الجزئي فقط .

٤ — القاعدة الرابعة : ضرورة صياغة سلطات اللجان صياغة سليمة لا لبس فيها ولا إبهام ، وتحديد هذه السلطات بطريقة واضحة .

٥ — القاعدة الخامسة : لا يملك رئيس اللجنة أو عضو فيها تسيير شئونها ، والقيام بأعمالها ، أو اصدار قرار من اختصاصها بمعزل عن بقية الأعضاء . لأن عمل اللجنة كما أسلفنا (عمل جماعي) .

بعد ذلك يتطرق الباحث بشئ من التفصيل لأساليب تقييم نظام اللجان حيث يعدد مزايا وعيوب نظام اللجان بصفة عامة وبعض اللجان بصفة خاصة . ويمكن إيجاز ذلك كما يلي :

أ — مزايا نظام اللجان :—

١ — التنسيق : إذ تعتبر اللجنة أداة لتنسيق أعمال المجلس البلدي .

٢ — الرأي الجماعي : أذ أن قرارات اللجنة تكون مبنية على عدة آراء وتعبير عن رأي عام وبذلك تتلافى انحرافات الفرد الواحد اذا ما أنيط به اتخاذ القرار .

٣ — التعاون في تنفيذ الخطة .

٤ — تدريب الأعضاء .

- ٥ — احتمال الصواب أكبر في عمل اللجان لأنها تمثل عدة آراء وخبرات .
- ٦ — اللجان أفضل الوسائل للكشف عن خلل في الجهاز الإداري أو لوضع تنظيم أفضل .
- ٧ — حماية رجل الإدارة : لأن طريقة اللجان تكفل الحماية من الضغوط الخارجية .

ب — عيوب نظام اللجان :

- ١ — صعوبة انعقاد اللجنة . ويعود ذلك في معظم الأحيان إما إلى غياب عدد كبير من الأعضاء ، عدم إعداد جدول الأعمال . الخ ..
- ٢ — بطء أعمال اللجان .
- ٣ — قلة الانجاز .
- ٤ — فقدان الاحساس بالمسؤولية وذلك بسبب عدم نسبة أعمال اللجنة إلى عضو معين بالذات مما قد يدفعهم إلى التواكل وإضاعة الوقت في جدال ونقاش مستمرين .
- ٥ — الاتجاه إلى الأخذ بالحل الأوسط في معظم الأحيان .
- ٦ — قتل الموضوع أو عدم الوصول إلى قرار .
- ٧ — تأثير الأعضاء بشخصية الرئيس .
- ٨ — إشغال الأعضاء الموظفين عن مهامهم الأصلية .
- ٩ — التكاليف الباهظة وقتاً وجهداً ومالاً .

وفي خاتمة الموضوع يقدم لنا الباحث بعض الاستنتاجات والمقترحات يمكن حصرها فيما يلي :

أ — المبادئ الأساسية :

- ١ — يلاحظ أهمية اللجان من النواحي التنظيمية والإدارية والتنفيذية ، فاللجان : (تنظيمياً) : جزء من التنظيم السليم في المنظمة الإدارية .
- (إدارياً) : تدبر أو تشرف على نشاط إداري .
- (تنفيذياً) : قد تفقد اللجنة بعض القرارات ، أو تقوم بدور المراقبة أو الاستشارة .
- ٢ — إن معظم العيوب المذكورة سابقاً إنما تعود أساساً إلى سوء التطبيق لا إلى الأسس المجردة لنظام اللجان المحلية .
- ٣ — تختلف اللجان من حيث تشكيلاتها أو اختصاصاتها لذا ليس في الامكان وضع اسس ثابتة تصلح لجميع الأنواع ، لأن ما يصلح لنظام قد لا يصلح لآخر . ونجاح نظام احدى اللجان لا يعني سريان اسسها ومبادئها على بقية اللجان .
- ٤ — تحتم الضرورة العلمية الاطلاع على تجارب النظم الأجنبية فيما يختص بموضوع اللجان ومحاولة الافادة منها .

ب — توصيات ومقترحات :

- ١ — عدم الاسراف في انشاء وتكوين اللجان .
- ٢ — التزام القدر المعقول عند تحديد عدد أعضاء اللجان .
- ٣ — تعريف وتحديد سلطة اللجنة ومسئوليتها بدقة ووضوح .
- ٤ — حسن اختيار رؤساء اللجان وأعضائها .
- ٥ — تكليف أحد الأشخاص لخدمة اللجنة وتحضير طلباتها .
- ٦ — القيام بالاجراءات التي من شأنها تسهيل عمل اللجنة مثل : توفير البيانات والحقائق والمعلومات ، وتحضير جدول الأعمال .
- ٧ — تبسيط الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة اجتماعات اللجان .
- ٨ — تنظيم المناقشات داخل اللجان وتقسيم الموضوعات منعاً للتكرار وإضاعة الوقت .
- ٩ — على أعضاء اللجان التجرد من الأهواء والميول الشخصية وذلك للخروج بقرارات سليمة معقولة .
- ١٠ — تحرير محاضر تكتب تواريخ ووقائع الاجتماعات . ومتابعة أعمال اللجان . وتحديد الفترات الزمنية لكل لجنة .
- ١١ — ضرورة الفصل بين اتخاذ القرارات وتنفيذها ، ووجوب دراسة توصيات اللجنة .
- ١٢ — تخصيص حدود قصوى للمكافآت المالية . وضرورة تقييم الأعضاء عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام بالنسبة لهدف اللجنة .

وفي الفصل الثامن وفي بحث بعنوان الجوانب الاجتماعية والبيئية للتكامل الإداري والتنظيمي بين المدن العربية يؤكد الباحث أن المدينة العربية تواجه العديد من المشكلات التي تحد من فاعليتها في تنمية طاقاتها وامكاناتها . والمشكلات — كما يشير — نوعان : إما نقص واضح في الامكانات المادية رغم وجود طاقات بشرية قادرة على استيعاب تلك الامكانات « إن كانت متاحة » أو فائض ملحوظ يميزها في الوقت الذي لا تتوفر فيه تلك الطاقات البشرية الفاعلة . ومن هنا كان مطلب « التكامل » أمراً حيوياً لئلا المدن العربية ككل . وللتكامل صورا شتى ومستويات متعددة منها السياسي ، والاقتصادي ، والاجتماعي ، والثقافي ، والإداري ، والتنظيمي . الخ ..، ويبدأ التكامل محلياً داخل المدينة الواحدة ثم يمتد ويتسع ليشمل المدن العربية كلها . ويشير الباحث إلى أن معظم المجالات السابقة نالت جزءاً من الاهتمام من قبل الكتاب والمفكرين باستثناء الإطار الاجتماعي والبيئي اللذين لم ينالا نفس الاهتمام ، ومن هنا جاء اختياره لعنوان البحث الذي يهدف إلى تحليل الجوانب الاجتماعية والبيئية من خلال ستة موضوعات رئيسية هي :

- ١ — المدخل متعدد الانساق : ويتناول قضية المدينة وظروفها ومشاكلها من خلال عدة اتجاهات :
- أ — الاتجاه الجغرافي .
- ب — الاتجاه الاقتصادي .
- ج — الاتجاه الإداري السكاني .
- د — الاتجاه الاجتماعي البيئي .

- ٢ — الإطار الاجتماعي البيئي للمدينة العربية .
٣ — أنماط الهياكل الادارية السائدة في المدن العربية ، وتشمل :

- أ — النمط الثابت « التقليدي » .
ب — النمط المتغير « للملاحقة التطور » .
ج — النمط الملائم « لبيئة المجتمع ووظائفه » .
د — النمط المغترب « عن ثقافة المجتمع » .

- ٤ — الأساليب الادارية التنظيمية السائدة في المدن العربية .
٥ — المشكلات البيئية الاجتماعية المعوقة للتكامل .
٦ — استراتيجيه مقترحه للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية .

ومن خلال المواضيع السابقة يؤكد الباحث أن التكامل مطلب له أهميته وضرورته ، وأن المدينة العربية في أمس الحاجة إلى اجراء عديد من دراسات الحالة « Case Study » فكل مدينة تقريباً ينقصها الوصف المبدئي الشامل لجميع أبنيتها الاجتماعية ، وتركيباتها البيئية ، وهياكلها الاقتصادية ونظمها السياسية ، وأطرها الثقافية . ولا شك أن الدوافع المحلية لقيام التكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية تتجمع في محورين أساسيين : الأول يتصل بالبشر ويتبدى بوضوح من خلال هجرة السكان من مكان إلى آخر داخل المنطقة العربية وإلى المدن خاصة . أما المحور الثاني فيتعلق « بالموارد المادية » ، حيث لا يكفي أن يتوفر المورد المادي بل يجب أن يصاحبه أيضاً التسيير ثم الاستخدام الأمثل لتلك الموارد والتخطيط .

ويشير الباحث أيضاً إلى أن الجهود المبذولة حالياً بشأن قضايا المدينة العربية غير كافية اذا هي ظلت حبيسة قاعات المؤتمرات والندوات ، وإذا لم تتجاوز الحيز الورقي . ويؤكد على ضرورة الاهتمام العملي بتنفيذ القرارات الصحيحة التي تتخذ والتي ينبغي أن تكون لها الأولوية دائماً .

ويتناول الفصل التاسع القرار الاداري وعملية اتخاذ القرارات في البلديات التي تواجه متطلبات إنسانية متميزة والتي تتميز أيضاً بقرها الشديد من المواطنين وبالعلاقة القوية مع الحكومة المركزية ، لذا يمكن القول أن المسؤولين في البلديات يتخذون قرارات مهمة ويومية ، بحيث أصبحت صفة « متخذ القرار » ملازمة للمسئول في الادارة البلدية . ويعتبر « اتخاذ القرار » من أبرز خصائص القيادة الادارية ، كما أنه أحد العناصر الخمسة التي تتكون منها العملية الادارية . وموضوع اتخاذ القرارات في مختلف مستويات ادارات المدن العربية هو من العمليات الحاسمة والضرورية التي تترجم خطط وبرامج وتنظيمات ومشاريع المجالس والأجهزة البلدية وتعطيها الطريق للتنفيذ .

ويمكن تعريف القرار الاداري من وجهة نظر القانون الاداري على أنه : عمل تقوم به الادارة للتعبير عن ارادتها الالزامية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ضمن الحدود الممكنة والمشروعة . وبموجب هذا التعريف يتكون القرار الاداري من العناصر التالية :

- ١ — الإرادة الالزامية للادارة .
٢ — إحداث تغيير في المراكز القانونية .
٣ — قابلية القرار للتنفيذ من الناحية العملية .
٤ — المشروعية أو قانونية القرار .

كما يمكن تعريفه أيضاً من وجهة نظر علم الادارة العامة بأنه اختيار للحل الأمثل لمشكلة مطروحة ، بهدف تحقيق النتائج في أقصر وقت وأقل جهد وبأقل النفقات وفي حدود الامكانيات المتاحة . وتتلخص العناصر المكونة للقرار الاداري بموجب هذا التعريف مما يلي :

- أ — وجود مشكلة إدارية .
ب — وجود عدة حلول مطروحة .
ج — حرية اختيار الحل الأمثل .
د — وجوب توفر نتائج إيجابية من الحل .
هـ — القدرة على تنفيذ القرار .

ثم يتطرق الباحث إلى ذكر أنواع القرارات الادارية حيث يمكن التمييز بين مجموعات القرارات التالية :

- أ — القرارات الفردية والقرارات الجماعية .
ب — القرارات الشخصية والقرارات التنظيمية .
ج — القرارات الصريحة والقرارات الضمنية .
د — القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية .
هـ — القرارات الأساسية والقرارات الفرعية .

أما فيما يتعلق بعملية صنع القرار الاداري فيميز رجال الادارة العامة بين مرحلتين مهمتين لهما أثر كبير في ولادة القرار الاداري وهي : المرحلة التنظيمية والمرحلة الانسانية . كما أن عملية اتخاذ القرار الاداري تتأثر بعدة عوامل هي :

- ١ — العامل السياسي .
٢ — العامل الاجتماعي .
٣ — العامل الخارجي . ويقصد به المؤثرات الخارجية التي تساعد على اتخاذ القرار الاداري أو تعوق صدوره . ومن أمثلة هذه المؤثرات :
— القرار الذي يصدر بهدف إرضاء رجال الصحافة .
— القرار المتعلق بترقية موظف كفاء ويعوقه سلم الرتب والرواتب .
— القرار المبني على اجتهادات شخصية نتيجة غياب الاحصاءات والحسابات الاقتصادية .. الخ .

وبناءً على ما سبق ذكره من دراسات حول أنواع القرارات الادارية وظروف اتخاذها يوصي الباحث بـ :

- ١ — ضرورة التعامل مع القرارات بالموضوعية البحتة .
٢ — الفهم الصحيح للمشكلة التي يتوجب اتخاذ قرار بشأنها .
٣ — اتباع الاجراءات القانونية والادارية اللازمة للقرار قبل اعتماده .
٤ — اعتماد القرار ، وتبنيه ومتابعة تنفيذه ، والدفاع عنه .
٥ — عدم إهمال عنصر التوقيت لإصدار القرار .
٦ — معرفة كيفية تجميد القرار أو وقف مفعوله .
٧ — دراسة كافة المعلومات التي قد تعترض سبيل القرار أو تؤثر على تنفيذه وحل تلك المعلومات قبل تنفيذ القرار .
٨ — الابتعاد عن الانفعالات الشخصية أو الضغوط الخارجية .

وحول القرار الإداري أيضاً تطرق الفصل الأخير من الباب الأول إلى دراسة عملية اتخاذ القرار من وجهة النظر القانونية واستعرض تاريخ القرار الإداري ، وقسم المراحل الأساسية التي تمثل الاطراد التاريخي والفكري لمفهوم القرار كعملية إدارية تنظيمية إلى مراحل ثلاث هي :

- ١ — استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف بإصدار القرار .
- ٢ — تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية .
- ٣ — خلق صلة مباشرة بين سلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تتناولها بموجب الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

ثم يعرض البحث بالتحليل والمناقشة المراحل الثلاث السابقة . ويناقش أيضاً مشروعية إصدار القرار الإداري من حيث غايته وهدفه كعمل تنظيمي وعمل اختياري مفاهيمي ، ذلك لأن القرار يتضمن مجموعة من المفاهيم تصحبها الإرادة لتحقيق غاية ما ، وهذه الإرادة هي السمة البارزة لفعالية الإدارة وقدرتها التنظيمية . وينتهي البحث إلى بعض النتائج والتوصيات ، منها :

- ١ — أنه لا بد من استقلالية القرار عن صاحب السلطة الذي يصدره .
- ٢ — إن القرار الإداري يكتسب مسوغاته من المشكلات التي تلح على الإدارة ومن هنا لا بد أن يسبق وعي الإدارة وعي المواطن وتطلعاته .
- ٣ — لا بد من دراسة عميقة للمفهوم التربوي والاجتماعي المتصل بالقيمة الحضارية للمجتمع لكي لا يدخل الغموض وعدم الفهم إلى الأطر الإدارية وحتى لا تقع الغربة بين الواقع الاجتماعي ونماذج المخططين المستوردة .

ثانياً : في مجال مشكلات التطبيق :

يتناول الفصل الأول من الباب الثاني جوانب التنظيم الإداري ومشكلات التطبيق في المدن والبلديات العربية وذلك من واقع النتائج المستخلصة من استبيان المدن العربية . وقد استعرض البحث فكرة الاستبيان وعناصره وتحليل بياناته ، وعرض كذلك للمشكلات القائمة في المدن والبلديات وأنواعها وأساليب احتوائها وعلاجها . ويؤكد الباحث على أن الاستبيان اعتمد على البساطة ووضوح العبارة والاتجاه المباشر إلى المعلومات ذات العلاقة . وقد تضمن الاستبيان العناصر التالية :

- بيانات عامة لتحديد هوية المدينة العربية .
- الشكل النظامي (القانوني) الذي تدار بمقتضاه المدينة واسلوب الإدارة فيها .
- أسلوب إدارة الخدمات والأنشطة المختلفة والمصنفة حسب نوعيتها .
- تطبيقات التنظيم الإداري وإيضاح التقسيمات الإدارية للجهاز التنفيذي .
- الموارد المالية ومدى كفايتها .
- القوى البشرية : نوعيتها ، مدى كفايتها ، وكفاءتها .

— مدى استخدام المدن والبلديات لوسائل ومعدات التقنية الحديثة .

- تحديد المشاكل التي تواجهها البلديات مرتبة حسب أهميتها .
- تحديد أوجه التعاون التي يمكن أن يقدم خلالها (المعهد العربي لانماء المدن) خدماته للبلديات والمدن .

ومن خلال دراسة إجابات المدن على الاستبيان وعناصره المذكورة يمكن استخلاص ما يلي :

أ — إن أنماط الإدارة والتنظيم في المدن والبلديات في العالم العربي تختلف سواء من حيث هيكلها التنظيمية أو من حيث القوانين أو من

حيث نشأتها . فبعض هذه الدول تأثر بالأسلوب الإنجليزي في الحكم المحلي ، وبعضها الآخر تأثر بالنظام الفرنسي .

ب — جميع الأنماط والنظم الإدارية المذكورة تدور في فلك واحد ، وتتهج نهجاً متشابهاً لا يعدو أن يكون أحد أساليب اللامركزية الإدارية أو عدم التركيز الإداري .

ج — تبع التعدد في مسميات النظم والقوانين تعدد آخر مماثل في مسميات الوحدات والمجالس المحلية . وحظي مسمى « المجلس البلدي » بـ ٧٥ ٪ من مجالس مدن العينة ، بينما الـ ٢٥ ٪ الباقية تطلق على مجالسها مسميات مثل : الهيئة العليا ، اللجنة العليا ، مجلس الأمانة ، المجلس الحضري ، المجلس الشعبي ، اللجنة الشعبية الخ ..

د — عدم كفاية الأنظمة والقوانين واللوائح المعمول بها حالياً لتغطية جميع أنشطة البلديات ، وتضارب بعضها ، وعدم وضوح البعض الآخر منها . وفي مجال القوانين اتضح أيضاً أن أنظمة وقوانين ولوائح الأراضي والتعديلات على الأملاك العامة قوانين تنقصها الفعالية .

هـ — ان معظم الخرائط التنظيمية لأجهزة المدن تتصف بعدم التنسيق الإداري وذلك بسبب تداخل الاختصاصات وعدم وضوح مسئوليات وواجبات كل إدارة وقسم . وتنصف أيضاً بالميل إلى المركزية والارتباط المباشر بالرئيس الأعلى للمدينة أو البلدية ، كما أنها صيغت وفقاً للتنظيم الهرمي التقليدي .

و — كشف تحليل استبيان المدن عن وجود كثير من عوائق الإجراءات التنظيمية ، وان كثيراً من المدن والبلديات لم تأخذ بعد بما وفره التطور التكنولوجي ، ولم تستفد من معطيات التقدم في أساليب الإدارة والوسائل المساعدة مثل : أنظمة الحفظ واسترجاع المعلومات آلياً ، والاستعانة بالمصغرات الفلمية في حفظ الوثائق والمعلومات . ويعود ذلك في المقام الأول إلى ضعف إمكانيات المدن المالية كما ورد في الاستبيان .

ز — تختص الأجهزة التنفيذية في المدن بصورة أساسية بالخدمات البلدية : نظافة ، عناية بالحدائق ، منح رخص البناء ، إنشاء الأسواق ، الترخيص بالعمل ، صحة البيئة ، المراقبة . وهذه الاختصاصات اتضح أنها عامة بالنسبة ما يقارب من ٨٠ ٪ من

مدن العينة التي أجابت على الاستبيان ، أما باقي المدن فتقوم بهذه الخدمات سواء بالاشتراك مع الأجهزة المركزية أو فروع هذه الأجهزة بالمدينة . أما الخدمات الفنية مثل : تخطيط المدن والمشاريع الهندسية والإشراف على المباني فقد تبين أن ما يقارب من ٥٠٪ من مدن العينة تتولى هذه الأعمال .

حـ — يعاني أغلب المدن التي أجابت على الاستبيان (٧٧٪) من نقص ملحوظ في مواردها المالية مما يؤثر على مستوى أداء خدماتها للمواطنين ويشعرهم بتقصيرها .

ط — فيما يتعلق بالقوى البشرية ومدى كفايتها وكفاءتها أفاد أكثر من نصف مدن العينة بعدم كفاية ما لديها من القوى البشرية التي حددها الاستبيان بالفئات التالية (مهندسون ، إداريون ، مساعدون فنيون ، عمال مهرة ، عمال عاديون) وتختلف درجة العجز في هذه الفئات من مدينة إلى أخرى إذ تحتل فئة الفنيين المساعدين رأس القائمة يليها العمال المهرة ثم المهندسون والإداريون . ومن حيث كفاءة القوى البشرية اتضح أن أكثر من نصف المدن والبلديات أفادت بحاجة العاملين لديها إلى التدريب لزيادة خبراتهم في مجال العمل البلدي .

ي — وحول مشاركة المواطنين تبين أن ما يقارب من ٧٠٪ من المدن والبلديات التي أجابت على الاستبيان تضم مجالس مدنها وبلدياتها أعضاء من المواطنين : منتخبين أو معينين ، وحول تعاون المواطنين أجابت ١٨ مدينة وبلدية فقط من (١٠٩) بوجود تعاون إيجابي ، وأجابت (١٥) بوجود تعاون جيد ، وباقي المدن (٧٦) أفادت بأن التعاون عادي أو سلبي . ومن هذا يتضح بأن مشاركة المواطنين لم تصل بعد إلى المستوى المأمول ، وأن الربط بين المواطنين وأجهزة الإدارة في المدن والبلديات لم يصل أيضاً إلى الحد المطلوب .

وقد كشف الاستبيان أيضاً عن العديد من المشكلات التي تواجه أجهزة المدن والبلديات في قيامها بالمهام المنوطة بها ، وقد أدرج البحث هذه المشاكل وصنّفها في المجالات التالية :

- ١ — الخدمات البلدية .
- ٢ — تخطيط المدن .
- ٣ — النمو الحضري للمدن .
- ٤ — التوعية العامة .
- ٥ — الإدارة والتنظيم .
- ٦ — مشاكل عامة .
- ٧ — الموارد المالية .
- ٨ — القوى العامة .
- ٩ — الاحتياجات التدريبية .

وفي سبيل احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والإدارة بالمدن والبلديات العربية ، ومن واقع نتائج الاستبيان يقدم لنا الباحث مجموعة من المقترحات والتوصيات الجديرة بالاهتمام منها :

١ — في مجال النظم والقوانين :

— إعادة النظر في الأنظمة والقوانين واللوائح لتساير المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، ولتستجيب لتطلعات المواطنين وطموحاتهم . على أن يستند أي تعديل أو تطوير للأنظمة

والقوانين الحالية إلى دراسة عميقة لاحتياجات المواطنين الحالية ومتطلباتهم المستقبلية .

— الاهتمام بتشريعات الأراضي واستخداماتها ، وتشديد العقوبات على مخالفات أنظمة الأبنية .

٢ — فيما يتعلق بالهياكل التنظيمية :

— إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية ، وإعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية لتطويرها على الأسس والقواعد العلمية وبما يتواءم مع طبيعة وظروف أجهزة البلديات . كما يجب الأخذ بالنقاط التالية عند وضع الهياكل التنظيمية للبلديات :

- وضع العلاقات التنظيمية وخطوط السلطة .
- تحديد السلطات والاختصاصات .
- وضوح نطاق الإشراف .
- تطبيق مبدأ التفويض في السلطات .
- انسياب الاتصالات والأوامر الإدارية .
- إبراز مبدأ التخصص والتكامل في ممارسة كل قسم لمهامه .

٣ — الأساليب التنظيمية والقوى البشرية :

- رفع مستوى أداء الوسائل المتبعة وإزالة اختناقات العمل ومعوقاته .
- تطوير الأدوات المستخدمة في العمل الإداري تحقيقاً للذقة والسرعة .
- تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة للوحدات المحلية .
- إعداد دراسات لمواصفات وظائف البلديات ووضع حوافز مرغوبة للقبال عليها .
- العناية بالتدريب « قبل العمل ، أثناء العمل ، التدريب المتقدم ، التدريب التخصصي » كعنصر فعال في رفع مستوى الكفاءة والأداء .

٤ — الشؤون المالية ومشاركة المواطنين :

- تشجيع اقراض البلديات بشروط ميسرة ، ومعاونة البلديات في انشاء المشروعات الاستثمارية .
- زيادة الدعم الذي تقدمه الحكومة المركزية للبلديات ، أو دعم موقفها في زيادة تمويلها الذاتي بإطلاق يدها في حدود معقولة بفرض الضرائب والرسوم المحلية .
- دراسة إيجاد بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة وتحدد معالم حاضرها ومستقبلها .
- تنظيم اللقاءات والاجتماعات بفئات المواطنين ، وإيقافهم على جهود أجهزة البلدية وتشجيع الحوار معهم وتقبل آرائهم وتقديمهم .

— وجوب التزام المسؤولين في المحليات بسياسة الباب المفتوح لما تؤدي إليه من نتائج إيجابية .

— تنظيم الاتصال المستمر بوسائل الاعلام المختلفة ، وتنشيط دور العلاقات العامة في البلديات ، والاهتمام بالعمل الميداني .

وقد تطرق الفصل الثاني لمناقشة العوامل المسببة للمشاكل البلدية ومنها زيادة عدد السكان والهجرة من الريف إلى المدن وبعض المشاكل الجديدة الناشئة عن تطور العلوم والتقنية وما صاحب ذلك من تطوير فلسفة العمل بالبلديات ، وكذلك أثر الحركة الصناعية سلباً وإيجاباً ، وتناول بالمناقشة أيضاً بعض المشاكل الناجمة عن الطفرة في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما فيما يتعلق بالقوانين التخطيطية فإن الفصل الثالث يعرض بإيجاز لتطور هذه القوانين في الدول العربية والأجنبية . ويشير الباحث إلى أهمية إجراء تغييرات في النظام القانوني تبعاً للتغيرات في النظامين الاقتصادي والاجتماعي لأن القواعد القانونية يجب أن تسير مع المجتمع وإن تتصف بالمرونة ومواكبة متطلبات المجتمع ضمن مبادئ وأسس التخطيط الشامل ، وأن تكون محدودة بشكل لا يسمح بالخروج عن المبادئ الأساسية . فإذا توفرت هذه الصفات أمكن تجنب ما يسمى مثلاً « بمشكلة الضبط القانوني لتخطيط المدن » ، ويضاف إلى ذلك كله جعل الجهاز الإداري قادراً على تأمين الضوابط القانونية وتوعية المواطنين بأهمية ذلك . ثم يتطرق الباحث إلى المعوقات التي واجهت سير عملية التخطيط الحضري في العراق مثل : افتقار الكوادر التخطيطية من مختلف التخصصات في أجهزة البلديات ، وعدم وجود سياسة واضحة للحضر ، وقصور القوانين وعجزها عن مواجهة تطور وتشعب طبيعة المشاكل التي تواجهها المدن والوحدات الادارية . ولجابهة هذه المشاكل وغيرها ينتهي البحث إلى عدد من المقترحات لادارة وإعادة تنظيم مدننا العربية . ومن هذه المقترحات :

١ — تحقيق التجاوب بين المسؤولين ومجتمع المدينة عن طريق تلمس احتياجات ورغبات المواطنين ومحاولة تجسيدها في خطط وبرامج طويلة وقصيرة الأمد .

٢ — يجب على المجالس البلدية أن تحدد بإيجاز ووضوح الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

٣ — تحسين مستوى التخطيط الإداري ، واستخدام الأساليب العلمية الحديثة ، وتوفير العدد الكافي من المخططين لكل مدينة .

٤ — ضرورة تطوير التشريعات القديمة لتواكب تطور المجتمع وتقدمه .

وفي مجال مشكلات التطبيق وتجارب بلديات بعض العواصم والمدن العربية ، وأساليب الادارة والتنظيم فيها ، والخدمات التي تؤديها البلديات ، نجد أن الفصول الثمانية الأخيرة من الباب الثاني تتناول بحثاً نظرية وتطبيقية عن أمانة مدينة الرياض ، وبغداد ، وتجربة بلدية قسنطينة ، والمجالس المحلية في دولة الامارات العربية ، والمدينة العربية المغربية المعاصرة وتجربة التنظيم الإداري وتطوره فيها ، ودور الادارة الفنية للبلدية وتجربة اشتراك المواطنين في إصلاح وتجديد حين من الأحياء القديمة في مدينة تونس ، واللجان الشعبية والرقابة الادارية في بلدية مدينة سبها ، ويتضمن الفصل الأخير معلومات

عن تنمية وادارة البلديات في ضوء تجربة اسكتلندية والأساليب التي يتبعها مجلس المنطقة في جمع المعلومات ونشرها والخدمات التي يؤديها . وكما تختلف الهياكل التنظيمية الادارية لكل من البلديات السابقة ، فإن المشاكل والتجارب التي مرت بها كل مدينة وبلدية تختلف أيضاً من حيث النوع والعدد ، ورغم تنوع الأنظمة والأساليب وتعددتها في البلديات العربية فإنها جميعاً تكاد تتفق على المهمات والواجبات التي تقوم بها ، إذ تنحصر هذه في تقديم أفضل الخدمات لسكان المدينة ، والإشراف عليها ، وتنظيمها والحفاظة على الصحة العامة ، وتقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية والترفيهية الخ .. كما تبين من خلال استعراض تجارب بلديات بعض المدن العربية أنها تعرضت لعدة عوامل أدت إلى إحداث الاختلال الذي أصاب النسيج العام لتلك المدن منها : الزيادة الكبيرة في عدد السكان ، التوسع العمراني ، الهجرة المكثفة إلى المدن ، وتعدد شئون الحياة المعاصرة ، وتعدد متطلبات المواطنين من مختلف أنواع الخدمات التي تضطلع البلديات بتقديمها . أما فيما يخص النواحي الادارية والتنظيمية في المدن العربية التي قدمت عنها البحوث في الباب الثاني فإننا نجد اتجاهها عاماً لدى السلطات فيها نحو اللامركزية الادارية ونحو التوسع في انشاء « فروع » أو « مديريات » في جميع أحياء تلك المدن . ورغم أن مدن أقطار المغرب العربي تشابه من حيث نظام البلديات وأساليب إدارتها إلا أنها تختلف من حيث الاختصاصات الموكولة إليها من جهة ومن حيث التطور التاريخي الذي مرت به تلك النظم والأساليب من جهة أخرى .

ثالثاً : أساليب تطوير المدينة العربية .

يحتوي الباب الثالث من الكتاب على ثلاثة فصول تقدم في مجملها بعض أساليب التطوير الإداري في بلديات المدن العربية المعاصرة على النحو التالي :

١ — الفصل الأول : يتضمن بحثاً رائداً حول التحليل الإداري ، وهو عبارة عن طريقة علمية يمكن الاستفادة منها في تحليل أجهزة البلديات والمدن في اطار المدخلات الأساسية في التنظيم الإداري .

٢ — الفصل الثاني : ويتضمن عرضاً شيقاً بأسلوب علمي رصين حول أهمية البحث العلمي في التطوير الإداري لبلديات المدن العربية المعاصرة بما يوفره من معلومات وما يقوم به من تحليل للاتجاهات وتشخيص للعوامل المؤثرة في المشكلات والتحديات .

٣ — الفصل الثالث : ويشتمل على طرق ومجالات استخدام الحاسبات الالكترونية في إدارة البلديات .

وفيما يخص بالتحليل الإداري كبداية الانطلاق لتطوير المدينة العربية ، يؤكد الباحث في الفصل الأول أن بلديات المدن العربية تواجه تحديات عصرية متعددة ، فهي المدينة القديمة ، وهي المدينة التي يجب أن تقدم الخدمات العصرية المتعددة المتنوعة والتي تواجه أيضاً زيادة مضطردة في اعداد سكانها وتواجه شتى أنواع المشكلات . وفي سبيل مواجهة هذه العقبات والتغلب عليها يتساءل الباحث عن مدى استفادة ادارات البلديات من تطبيق المبادئ العلمية الادارية . وبطبيعة الحال لا يمكن الاجابة على هذا السؤال دون دراسة ميدانية تحليلية للأجهزة المختلفة التابعة للبلديات العربية .

وهذه الدراسة أيضا تساعد على دفع عملية التطور الإداري في هذه المؤسسات . ولإجراء مثل هذا النوع من الدراسة يقدم لنا الباحث « دليلاً أو مرشداً لتحليل الأجهزة الإدارية في بلديات المدن العربية أو في أي مؤسسة خاصة أو عامة » ويقصد بالتحليل الإداري عملية القيام بمراجعة الأهداف السياسية للمؤسسة ، ومراجعة وتحليل الهياكل التنظيمية والأساليب الإدارية للأجهزة ، والتأكد من أن التنظيمات والأساليب المتبعة تخدم الأغراض التي من أجلها أنشئت المؤسسة . ويجب أن يكون تحليل المؤسسة على أنها نظام متكامل متداخل متأثر ببعضه . والمدينة العربية — كما يؤكد الباحث — في أمس الحاجة لأن ينظر إليها المُشرّع على أنها نظام متكامل مترابط الأجزاء ، وكل ما يتطلبه هذا التنظيم من أجهزة لا بد أن يكون في أيدي المشرفين على خدمة هذا النظام أي « جهاز البلديات » .

ويشير الكاتب إلى أهمية وفائدة استخدام نظرية النظم لتحليل الأجهزة الإدارية المختلفة ، وإن هذه النظرية تتكون من : المدخلات ، والعمليات ، والمخرجات ، والتغذية المستعادة ، ويقدم لنا الباحث شرحاً وافياً عن هذه النظرية ومقوماتها مدعماً بالرسوم والأشكال الإيضاحية ، مؤكداً أن التحليل يمثل الخطوة الأولى نحو التطوير التحديث ولكنه ليس في حد ذاته — حلاً لمشاكل الإدارة في بلديات المدن العربية . ويقدم الباحث مقترحاً لتحليل الجهاز الإداري في بلديات المدن العربية في إطار ثلاثة عناصر هي :—

- أ — المدخلات : وتشمل القوى البشرية ، والعناصر غير البشرية .
- ب — العمليات : وتشمل التنظيم الإداري ، والعلاقات الاجتماعية .
- ج — المخرجات : وتشمل تطور الأفراد وإنتاجيتهم ، وحفزهم للعمل والابداع فيه .

فعند القيام بالتحليل الإداري تبدأ بتحليل هذه العناصر منفردة ثم ننظر إليها كوحدة شاملة وبلي ذلك تحليل مدى تحقيق المؤسسة لأهدافها المرسومة ، لأن التحليل لن يكون كاملاً بدون دراسة الأهداف الأساسية التي تتطور وتتغير مع مرور الزمن لذا فإن مراجعتها أصبحت ضرورية وملحة لتحديثها . كما أن دراسة العناصر السابقة وتحليلها ستؤديان إلى معرفة مدى صلاحية الجهاز الإداري في بلديات المدن العربية ، لأن الجهاز الإداري يبنى على التحليل الإداري وهو بدوره يعتمد على عناصر التحليل .

وفي الفصل الثاني وحول « البحث العلمي ودوره في التطوير الإداري » يشير الباحث إلى أن البحث العلمي عملية لها قواعد وأسس ومناهج ومراحل ومتطلبات مادية وبشرية لا بد من توفرها حتى يحقق البحث نتائج عملية تسهم في التطور والتحديث . والبحث العلمي أيضاً مسئولية متكامل فيها الطاقات التقنية والبشرية والمادية والتي تتوفر لدى الهيئات والمؤسسات ومراكز البحوث والجامعات بحيث يتم التعاون والتنسيق فيما بينها لمساعدة الإداريين والمخططين في انتاج السياسات والبرامج التنموية في المدى القصير والبعيد . ويعتمد البحث العلمي كذلك على التجارب السابقة وعلى الممارسة الفعلية لدراسة وتحليل الظواهر والمشكلات ، وهو يساعد في فهم الحقائق وفي الرد على أسئلة محدودة عن طريق جمع الحقائق والمعلومات والاحصاءات ويعتبر أفضل الوسائل لحل المشكلات وإجراء

التغييرات النوعية والكمية . وللتدليل على أهمية البحث العلمي في مجال التنظيم الإداري للمدن العربية ، يشير الكاتب إلى أن استخدام البحث العلمي لأدوات التحليل ومقاييسه حول مختلف المجالات البشرية والمادية مثل القوى العاملة وخصائصها ، وتقييم التنفيذ الإداري ، وتكلفة العمليات مثل : (نظافة الشوارع ، الإشراف ، المعاينة) وتحليل الجدوى الاقتصادية والعائد الصحي للمشروعات والبرامج كل ذلك يساعد على إجراء الدراسات المقارنة والتوصل إلى نماذج عملية للعمل الإداري على المستوى المحلي والعربي . ويحدد الكاتب أيضاً مجموعة من الأسس التي يجب أن يقوم عليها البحث العلمي في مجال تطوير الإدارة في بلديات المدن العربية . وأهم هذه الأسس :

- ١ — أن يرتبط البحث بالأهداف العامة للخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة والأهداف الخاصة بخطط البلديات الحضرية .
- ٢ — أن يتناول مختلف جوانب التنظيم الإداري والخدمات التي تقدمها البلديات .
- ٣ — أن يتخذ البحث صفة الاستمرارية خاصة بمحور التقييم حتى يتسنى قياس الآثار الحقيقية للإنجازات .
- ٤ — تهئية المناخ للبحث العلمي عن طريق التخطيط لاستخدامه ، والاقتناع به والثقة بدوره وأهميته .

ويقسم البحث العلمي إلى ثلاثة أنواع :

- أ — البحوث النظرية الكلاسيكية .
- ب — البحوث التطبيقية .
- ج — البحوث التقييمية .

وتختلف هذه الأنواع من حيث هدف وخصائص ومضمون كل منها ، فبينما تسعى الأولى إلى الكشف عن الأنماط السلوكية في العملية الإدارية ، وإلى اختيار النظم الإدارية التي تتناسب مع ظروف كل مرحلة من مراحل التطور ، نجد أن النوع الثاني يتسم بالسرعة والدقة ويعالج موضوعات محدده تتناول مشكلات معينة ، مثل الدراسات الاستطلاعية ، دراسات البيئة ، البحوث التجريبية . أما النوع الثالث فله أهمية كبيرة خاصة في إدارة البلديات لأنه يعكس صورة صادقة للجهود المبذولة ومدى تحقيقها للأهداف ، ولأنه يضع أمام المسؤولين المعيار النسبي لمدى نجاح وفعالية البرامج في تحقيق الأهداف والخطط والتنظيمات .

ويؤكد الباحث أن أي بحث علمي يجب أن يتم بموجب خطوات متتابعة لتكون النتائج موضوعية وإيجابية ، وهي :

- ١ — تحديد موضوع البحث أو المشكلة .
- ٢ — تحديد الهدف من البحث .
- ٣ — تحديد المتغيرات والفروض .
- ٤ — مراجعة البحوث والدراسات السابقة .
- ٥ — تحديد منهج البحث وأدواته .
- ٦ — إختيار عينة البحث .
- ٧ — تجريب الاستمارة .
- ٨ — إعداد الباحثين وجدول التفريغ واتخاذ التدابير اللازمة .
- ٩ — تنفيذ الدراسة .

١٠ — مرحلة تفرغ الاستمارات وتصنيف البيانات والمعلومات ، ثم جدولتها وتبويبها .

١١ — تحليل البيانات والاحصاءات واستخلاص النتائج .

ثم يتطرق الباحث بعد ذلك إلى موضوع ادارة البحوث وتمويلها ، وأنواع البحوث اللازمة للتطوير الاداري ، وأنواع البيانات المطلوبة للتطوير الاداري (بيانات رسمية ، بيانات إنتاجية ، إدارية زمنية ، بيانات وظيفية مثل : التمويل ، التنمية ، الخدمات ، التخطيط ، الاسكان) ووظائف الادارة الأساسية (التخطيط ، الاشراف ، اتخاذ القرارات) . وحول تنظيم المعلومات وأهميته للبلديات يؤكد الباحث على أنها العصب الحيوي لادارة بلديات المدن العربية وزيادة فعاليتها في تطور الخدمات للمواطنين ويتضح ذلك فيما يلي :

١ — مساعدة الاداريين في التخطيط والتنفيذ والتقييم .

٢ — تحديد العلاقات بين الأقسام والادارات .

٣ — اتخاذ القرارات على اساس علمية وحقائق مدروسة .

٤ — الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية .

ويمكن حفظ البيانات والمعلومات في « بنك المعلومات للبلديات »

وهو جهاز تزداد أهميته بازدياد وتنوع أعباء إدارة البلديات في مواجهة التحديات التي تفرضها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ويقوم بنك المعلومات في البلديات بتشخيص الواقع البشري والمادي ثم تحديد الاحتياجات الأساسية . ويحتاج بنك المعلومات إلى عناصر كثيرة يجب توفيرها ليؤدي وظيفته على الوجه الأمثل « كالمساحات الكبيرة ، والاداريين والفنيين ، والآلات والأدوات والمعدات ، والتمويل المالي والبشري . الخ »

وتحتاج البلديات في نطاق التطوير الاداري إلى البحوث والمعلومات والبيانات حول مختلف المجالات التي تشارك فيها والوظائف التي تؤديها والمسؤوليات التي تضطلع بها . وفي هذا الخصوص يمكن تحديد أربع مجموعات هي :

أ — المواطنون : السكان ، الاحتياجات .

ب — البيئة الطبيعية والاصطناعية .

ج — الوزارات والهيئات الحكومية والأهلية .

د — قوة العمل ضمن التنظيم الاداري للبلديات .

وبعد شرح مفصل لهذه المجموعات ، ينتهي الباحث إلى عدد من التوصيات والنتائج منها :

١ — إن الاعتماد على البحث العلمي يسهم في الاستفادة المثلى من الموارد المادية والبشرية وفي توفير الوقت والجهد والمال .

٢ — تحتاج البلديات إلى عدد كبير من البيانات والاحصاءات والدراسات والمعلومات في مختلف مجالات الخدمة وتطويرها .

٣ — ضرورة إنشاء بنك المعلومات الحضرية في كل بلدية ، وبنك مركزي للبلديات .

٤ — ضرورة استخدام وسائل التقنية الحديثة في عملية البحث العلمي وجمع المعلومات .

٥ — توفير الأموال اللازمة للبحث العلمي لخدمة بلديات المدن .

٦ — ضرورة التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي من أجل تخطيط البحث وتحديد الأولويات .

٧ — إعداد وتجهيز الكوادر لمختلف عمليات البحث العلمي وجمع البيانات ونشرها وتوزيعها وتحليل النتائج . كلها عمليات تقع ضمن مستويات المدن .

أما الفصل الثالث والأخير فيحتوي على بحث عن مجالات استخدام الحاسبات الألكترونية في إدارة البلديات . ويستعرض البحث أربعة مجالات رئيسية هي :

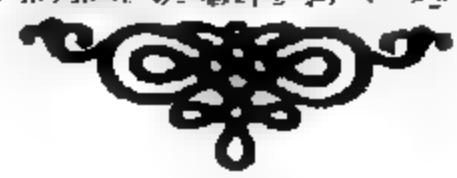
أ — تنظيم واستعمال المنطقة الجغرافية .

ب — النمو الاقتصادي والأنشطة المنتجة .

ج — التعليم والثقافة والخدمات الاجتماعية .

د — تنظيم المعلومات الداخلية في إدارة البلديات .

واستخدام الحاسب الالكتروني داخل البلديات سيقود إلى استعمال كل المعلومات الموجودة داخل هيكل البلدية وإلى تنظيم سجلات الوثائق الرئيسية « الارشيف » . كما أن استخدام الحاسب الالكتروني سيسهل عملية الجمع بين القوانين الجديدة والقديمة وبين سجلات الوثائق الرئيسية والجزئية ويؤدي إلى امكانية وضع المعلومات في جداول منظمة وقوائم إحصائية وبذلك يصبح البحث عنها واسترجاعها لدى الحاجة عملية آلية سريعة ، وبه تستطيع كل بلدية أن تكون وحدة متكاملة لكافة المعلومات عن المنطقة الواقعة في نطاق اشرافها ومسئولياتها . ثم يتناول البحث أنواع الأنظمة التي يمكن استخدامها داخل البلديات ، ويتعرض بعد ذلك في شيء من التفصيل إلى الأسلوب الذي يجب اتباعه في برجة المعلومات والوثائق والسجلات وتبويبها في إطار مجموعة من الأنظمة الجزئية محددة اهدافها ومهمتها الوظيفية وما يجب أن يتضمنه كل نظام من عناصر ومعلومات .



الفصل الثالث

خاتمة : كلمة أخيرة

للدكتور محمد عبد الله الحمّاد

تميز الموضوع العلمي الذي أختير للمؤتمر السابع للمنظمة بأنه من موضوعات الساعة التي تحظى باهتمام كافة المنظمات التي تتعامل مع الإدارة وتعني باستخدام واتباع الأساليب الحديثة فيها وتنظيم الأجهزة المنوط بها حركية الإدارة وديناميكية التنظيم .

وإدارة الخدمات في المدن والبلديات تمثل محور الارتكاز في قطاع عريض يتصل بحياة الناس اليومية وشئونهم المحلية . وارتفاع مستوى الإدارة في هذا القطاع وتطويرها بالمستحدثات من العلوم ، والمناسب من معطيات التقنية يحقق وصول الخدمات العامة إلى المواطنين في سهولة ويسر ، ويخفف عن الحكومة المركزية أكثر أعبائها المحلية .

والمدن العربية ، ذات التاريخ والتراث ، لم تعد تقف جامدة أمام التطور تناجي ماضيها وتذكر أمجادها الخوالي ، بل أنها تعيش اليوم حاضرا مليئا بالحركة والنشاط وتسعى جاهدة في طريق التنمية والتقدم ، وتعدّ نفسها بمفوق الجهد ودقة التصور وإعمال الفكر وتنظيم الحركة والنهضة الشاملة لمستقبل باسم مشرق بإذن الله .

لقد كشفت البحوث التي قدمها لهذا المؤتمر نخبة من المفكرين والخبراء والباحثين عن آفاق جديدة ورجبة في أساليب الإدارة والتنظيم على المستوى المحلي يمكن أن تفيد منها المدن والبلديات العربية في سعيها نحو التقدم والتفوق . وبأن من الاستبيان الذي شارك فيه أكثر من ثلث المدن الأعضاء الممثلين لست عشرة دولة عربية ، صدق تصويرها لواقع الأمر في أجهزتها القائمة ومدى اهتمامها بالأخذ بالأساليب الحديثة في الإدارة والتنظيم لتطوير هذه الأجهزة وعلاج مشاكلها ودفع حركة التحديث فيها .

وأُسفرت اجتماعات المؤتمر وجلسات اللجنة الفنية المنبثقة عنه ، ومناقشات البحوث وتحليلات الاستبيان عن توصيات في الموضوع تناولت العملية الإدارية في قطاع البلديات بمراحلها المختلفة واستعراض المشاكل واقتراحات الحلول المناسبة لها .

وبعد نأمل أن يكون هذا الكتاب قد أوفى بالغرض ووضع علامات بارزة على طريق النمو والارتقاء بأساليب الإدارة والتنظيم في المدن والبلديات وأن يكون ما قدمه (المعهد) من جهد في هذا المجال خطوه موفقة على طريق العمل الإيجابي البناء في خدمة أهدافه وأهداف (منظمة المدن العربية) ، ومع ما بذل من جهود لا ندعي أننا بلغنا الغاية . وقد يجد القارئ الكريم أو الباحث المدقق موضعا للنقد فهذا وارد ونحن بشر وقد نأمل في تقدير ظروف هذا العمل ونطمح في تزويدنا بما يعن من آراء وما يُرى من توجيه لعلاج في طبعة قادمة بحول الله . واذا نبدأ بشكر الأخوة الخبراء والباحثين والزملاء مسئولي المدن والبلديات ، نذكر بالتقدير الداعم الكريم والمساندة الفعالة من جانب المكتب الدائم للمنظمة ومعالي الأمين العام الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني والعون المتواصل والتشجيع المستمر من مجلس أمناء المعهد ورئيسه معالي الشيخ عبد الله العلي النعيم ولا يفوتني أن أشيد بالمعونة المشكورة والمشورة السديدة من جانب سعادة الأخ الأستاذ طالب الطاهر مدير عام المنظمة ومعالي الشيخ خليفة بلعيد شيخ مدينة الجزائر ورئيس المجلس الشعبي بها .

كما لا أنسى لأعضاء اللجنة الفنية تحملهم الكامل لأمانة العمل الذي عهد به إليهم فكانوا جميعا على مستوى المسئولية ، ولا يفوتني أن اسجل تقديري للجهد الطيب الذي بذله أعضاء سكرتارية المؤتمر والأمانة العامة والمعهد وكل من أسهم في اخراج هذا العمل وقبل ذلك كله وفوقه أحمد الله وأشكره على توفيقه ورعايته للجميع .

الملاحق

- ★ كلمات الترحيب في حفل افتتاح المؤتمر السابع .
- ★ دور منظمة المدن العربية والمعهد العربي لإنماء المدن في تطوير المدينة العربية المعاصرة . وتطور العضوية في المنظمة .
- ★ الاطار العام للموضوع العلمي للمؤتمر السابع .
- ★ استبيان للمدن العربية حول موضوع المؤتمر .
- ★ قائمة الجداول الاحصائية والرسوم التوضيحية والخرائط .

كلمات الترحيب في حفل الافتتاح لإجتماعات المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية

كلمة الشيخ

عبد العزيز يوسف العدساني
أمين عام منظمة المدن العربية

اخواني وزملائي أعضاء المكتب الدائم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،

يسعدني أن أحييكم أطيب تحية بمناسبة انعقاد الدورة العشرين للمكتب الدائم في رحاب مدينة الجزائر العزيزة ، وهي دورة خاصة
تتخذ بناء على قراركم في الدورة التاسعة عشرة بمسقط في يناير ١٩٨٣ لمناقشة قضايا محددة . ادرجت على جدول الأعمال الذي وزع
على حضراتكم قبل حوالي شهر من هذا التاريخ .

اسمحوا لي أيها الإخوة ان ابدأ حديثي بتوجيه الشكر الجزيل والتعبير عن العرفان والتقدير باسمي شخصيا ونيابة عنكم وعن المدن
العربية ومنظماتها إلى الأشقاء بالجزائر الباسلة ، وعلى رأسهم فخامة الرئيس الشاذلي بن جديد ، راجيا لهذا البلد العربي — الذي
غدا موضع فخر واعتزاز لكل عربي لما أبداه من صلابة ، في سبيل الحق ، لا تلين وما قدمه من تضحيات هائلة فاستحق بذلك موقع
الصدارة في سجل الخالدين — أن يمن الله عليه بالخير العميم . ان ما لقيناه من حفاوة وتكريم ورعاية قد جعل من وجودنا في هذا البلد
الطيب فرصة للالتقاء بالشيم العربية الأصلية التي انتصفت بها امتنا العربية على امتداد الزمان ، بل كانت من أبرز سماتها التي عرفت
بها بين شعوب الأرض . ولا يفوتني ، ونحن في هذا المقام ، ان اسجل بكثير من التقدير والامتنان للأخ خليفة بلعيد ، رئيس المجلس
الشعبي لمدينة الجزائر ، ولزملائه الأخوة في المجلس الشعبي وفي البلديات ما بذلوه من جهود خيرة تجلت نتائجها فيما نشهده من
حسن اعداد ودقة تنظيم لهذه الدورة وللمؤتمر السابع الذي نأمل جميعا أن يكون نقطة الانطلاق لمنظمة المدن العربية نحو آفاق ارحب
في مجالات التعاون العربي ، وأن يكون انعقاده في مدينة الجزائر فال خير على مدننا العربية كافة .

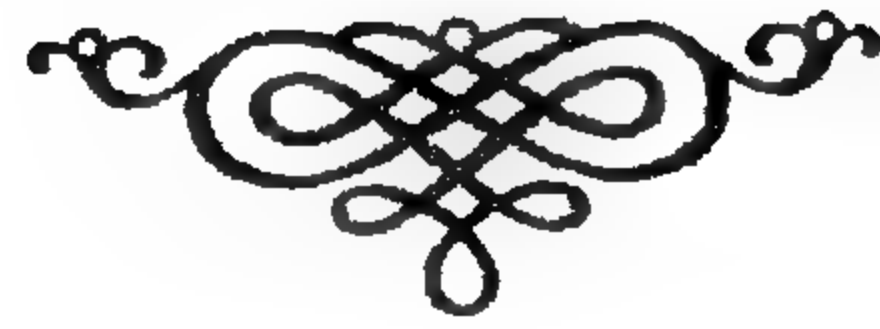
لا اريد أن أطيل عليكم أيها الاخوة فأنا أعلم وأنتم تعلمون أن الجهود كلها مكرسة للمؤتمر ، ولذا فان مهمتنا في هذه الدورة تكاد
تكون محددة بمراجعة أخيرة لمشروع جدول أعمال المؤتمر السابع بعد أن تم اقراره في الدورة التاسعة عشر ، ومراجعة موضوعات معينة
تتعلق بتنظيم سير العمل بالمؤتمر مطروحة للنقاش بهدف استكمال التنظيمات التي أعدها بلدية الجزائر بالتوصل إلى اقتراح متكامل
لترشيح من يراهم المكتب الدائم لعضوية مكتب المؤتمر ورؤساء اللجان المنبثقة عنه ... وكذلك دراسة تقرير الأمانة العامة المتعلق
بالعضوية بالمؤتمر .



ولا يخفى على حضراتكم أن مجموعة من المنظمات الدولية والاقليمية التي ترتبط بمنظمة المدن العربية باتفاقيات تعاون وصداقة بالاضافة إلى مدن صديقة أخرى قد دعيت للمشاركة بهذا المؤتمر وبين أيديكم الآن كشف يتضمن أسماء المشاركين والهيئات التي يمثلونها ، وقد اعطيت هذه الوفود الفرصة لتوجيه كلمات للمؤتمر في جلسة الافتتاح . ومن الضروري عقد جلسات عمل جانبية مع كل وفد ... وتوزيع الادوار بين المدن الاعضاء لمرافقة الوفود في الحفلات الرسمية . وذلك بهدف اعطاء المشاركين صورة واضحة عن واقع المدن العربية ومنظمتها .

ان نجاح المؤتمر مسؤولية مشتركة وقد قدمت حكومة الجزائر وبلديتها كل الدعم وبذلت كل جهد . كما أن الأمانة العامة والمعهد العربي لانماء المدن بذلا كل جهد في سبيل ذلك ... وباعتقادي فان قراراتكم بشأن تنظيم أعمال المؤتمر حجر الاساس في النجاح جلساته وأعماله وبذلك نكتمل الصورة وهو مانسعى إليه ونرجو من الله التوفيق . كذلك أمامكم مناقشة التقرير الذي أعدته الأمانة العامة عن تصورها لكيفية انتاج « فيلم المدينة العربية » وإقامة « المعرض الدائم للمدينة العربية » ان ما بين ايديكم دراسة مختصرة لتنفيذ هذين المشروعين مع تقديرات أولية لتكاليفهما ، متضمنة البدائل التي يمكن اتباعها في انتاج الفيلم مع رأي الأمانة العامة في ايها هو الأفضل . والأمانة العامة اذ ترجو أن يتخذ المكتب الدائم ما يراه مناسباً من قرارات بهذا الشأن فانها تؤكد عزمها الاكيد وقدرتها على المضي قدماً في تنفيذ ما تقرررون بعد تأمين التمويل اللازم .

ولا يسعني في ختام هذه الكلمة الا ان اكرر شكر منظمة المدن العربية ومكتبها الدائم ومدنها والاعضاء لسعادة الأخ خليفة بلعيد ، رئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر ، ولزملائه على علمهم الدائب وسهرهم المتواصل من أجل انجاح اجتماعاتنا في المكتب الدائم وفي المؤتمر ، راجين للجزائر الشقيقة دوام الرخاء والنعمة في ظل قيادتها الرشيدة ، وعلى رأسها فخامة الرئيس الشاذلي بن جديد . والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته .



كلمة معالي
الأستاذ عبدالله العلي النعيم
رئيس مجلس أمناء المعهد العربي لانماء المدن

كانت ندوة « المدينة العربية : خصائصها والحفاظ على تراثها الحضاري الإسلامي » التي عقدت في العام الماضي بطيبة الطيبة مثوى الرسول الكريم وعاصمة الدولة الاسلامية الأولى ، هي باكورة أعمال المعهد العربي لانماء المدن ، التي عهدت بها إليه منظمة المدن العربية .

ولقد كان لجلال المكان وعطر التاريخ وجاذبية الموضوع آثارها الواضحة في اقبال العلماء والخبراء والمفكرين على الندوة وتقديم عصارة فكرهم وخلاصة بحوثهم ، ثم حرصهم على حضور الندوة وزيارة المدينة المنورة .

وكان من حظ المعهد ان يعمل وسط هذه الظروف المواتية وان يقدم هذا الثراء العلمي والتقني في مجالات العمارة والنمو العمراني والتخطيط الحضري وما يتصل بها وكيف يلائم بين مقتضيات الحضارة ونفائس التراث العربي والحضارة الإسلامية وسماتها المميزة .

ثم كان الاختيار الثاني حين اسند المكتب الدائم للمنظمة اعداد جوانب الموضوع العلمي للمؤتمر السابع : « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة » إلى المعهد فنقلنا من الهندسة والتخطيط والمعمار إلى الادارة والتنظيم وكيف نرقى بمستوى اداء الأجهزة المحلية بالمدن والبلديات .

وحاول المعهد أن يظل عند موضع التقدير والثقة فيه فشكل لجنة فنية للموضوع العلمي للمؤتمر وحدد لها صلاحياتها ومسئولياتها وابعاد حركتها وخطوط اتصالها واسند رئاستها لمدير المعهد سعادة الأخ الدكتور محمد عبد الله الحماد الذي اعطاها من وقته وجهده ومتابعته الكثير .

وبالتعاون الكامل والتنسيق المثمر مع الأمانة العامة للمنظمة ممثلة في معالي الأخ الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني ومدينة الجزائر الباسلة ورئيسها معالي الأستاذ خليفة بلعيد بدأنا خطوات العمل في محورين :

أولهما : الجانب الاكاديمي والنظري .

وثانيهما : الجانب التطبيقي والعمل .

وقد استعنا في الجانب النظري بالجامعات والمؤسسات العلمية المتخصصة والخبراء والباحثين المعنيين بشئون المدن والمحليات والبلديات وادارتها .

وركزنا في الجوانب التطبيقية على خبرات وتجارب الأخوة مسؤولي المدن والبلديات وكان من بينهم من اسهم بتقديم بحوث جمعت بين النظرية والتطبيق .

وفي التقرير المقدم من الأخ الدكتور الحماد الخطوات التفصيلية التي خطتها اللجنة الفنية في اعمالها التحضيرية للموضوع العلمي للمؤتمر .



وإذ أقدم وافر الشكر لكل من اسهم في الاعداد العلمي والتطبيقي ، احبى الاستجابة الكريمة للأخوة الأمناء والرؤساء ومستولي المدن والبلديات الذين بادروا بتقديم تجاربهم وخبراتهم ومرئياتهم ومقترحاتهم للنهوض بادارة المدن العربية وبلدياتها والتي اثرت بحق عناصر البحث وعوامل التحليل وجوانب المقارنة ومستخلصات النتائج .

وكواحد منهم أحس بهم وبأعبائهم ، أقول لهم في مجال هذا الموضوع العلمي .. إن هناك من يذهب إلى أن ادارة المدن والبلديات قد اصبحت ذات ثقل غالب ينوء بحمله المسئول الذي عليه ان يلزم محراب الادارة عاكفاً على كشف اسرارها ، واستنطاق هويتها وهل هي فن له سمات ولمسات ؟ أم موهبة شخصية يهبها الله لمن يشاء ؟ أم علم واسع عميق الغور ؟ أم هي جماع كل أولئك وأنّي لمن يعمل وسط الناس وفي خضم العمل اليومي ومشاكله المتجددة ان يحيط بكل ذلك خيراً ... ؟

إنها رسالتكم فاقبلوها وأمانتكم فاحملوها وخذوا من كل جديد قدر طاقتكم ، واجمعوا بين العلم والبحث والممارسة .. فهذا قدركم والله يوفقكم .

وللأخوة العلماء والباحثين كل التقدير ، وللأخوين العزيزين امين عام المنظمة ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر صادق المودة والاعزاز ..

والله ولي التوفيق ..،،،



**كلمة معالي
الشيخ خليفة بلعيد
شيخ مدينة الجزائر ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر**

باسم الجزائر العربية المناضلة بلد المليون شهيد وباسم المدن الجزائرية . أرحب كل الترحيب بالأخوة الأشقاء من المدن العربية والمشاركين في مؤتمرا .

وإنه ليسعدني ويسعد جميع اخواني بالمجلس الشعبي للجزائر ان ينعقد في مدينتنا المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية تحت رعاية فخامة الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والأمين العام للحزب .

هذا اللقاء مع الأخوة الكرام من ممثلي المدن العربية على ساحة الوطن الكبير فرصة عظيمة لتوثيق الروابط وتقوية التعاون ودعم اواصر الود والمحبة بين الأشقاء ونرجو ان نوفق في اداء واجب الضيافة وان تتجاوزوا عما قد يبدو من قصور ، ففرحتنا بلقائكم قد استحوذت على كل مشاعرنا ، فهذا مؤتمركم وهذه مدينتكم التي آثرتموها بالفضل ، فلكم جميعاً منا الشكر الجزيل والثناء العميم .

وحتى ندلف إلى الموضوع العلمي للمؤتمر : « اساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة » اقول ان من توفيق الله على منظمة المدن العربية حسن اختيارها للموضوع وتوجيهه ومتابعته ، ومن الاختبارات الصعبة لمعهدنا الحديث « المعهد العربي لانماء المدن » ان تبدأ منظمنا بتكليفه بتنظيم « ندوة المدينة العربية » التي اقيمت في المدينة المنورة مثنى نبي هذه الأمة محمد ﷺ ثم تشي باسناد التحضير والاعداد للموضوع العلمي لهذا المؤتمر إلى المعهد الذي ينتظر له باذن الله النجاح الباهر بفضل تضافر الجهود وتعاونها على ما فيه الخير والعزة للمدن العربية .

لقد اشركتنا اللجنة الفنية في اعمالها وكانت على صلة دائمة بنا وبإبلاغنا أولاً بأول بما ينفذ من خطة العمل ولئن بدأ منا بعض التفصيل فقد تجاوز عنه الإخوة ، مقدرين اننا نقوم بمهمة اخرى في انجاح المؤتمر .

وقد كانت الخطة التي وضعتها اللجنة المشتركة من الأمانة العامة للمنظمة والمعهد العربي ومدينة الجزائر خطة طموحة بدأ الاعداد لها والتنفيذ منذ اللحظة الأولى لوضعها وتحرك كل منا لانجاز ما يُدب له .

وترون ان الرغبة في الحصول على احدث معطيات العلم والنظريات الجديدة في علوم التنظيم والادارة لم تحجب الحركة الواعية نحو المدن العربية نستبين منها واقع العمل فيها وحركة الادارة في اجهزتها ومرئياتها ومقترحاتها لتحسين مستوى الأداء ورفع كفاية العاملين .

والعمل المعروض على حضراتكم يجمع بين النظرية والتطبيق وبين العلم والتجربة في قطاع هام وحيوي وخطير من قطاعات العمل الوطني في جميع البلدان .

اليكم نقدم جهودنا وافكارنا التي بلورناها من آرائكم وافكاركم وبما جادت به قرائح العلماء والمفكرين ، اثابهم الله .

وتنتانا للمؤتمر الموقر بكل نجاح وتوفيق .،،،

نبذة عن منظمة المدن العربية والمعهد العربي للاثاء المدن ودورها في تطوير المدينة العربية المعاصرة

منظمة المدن العربية :

لقد ارتبطت الحضارة والتحضر ونشأة المدن بالاسلام . وبلغت المدن العربية شأواً عالياً في الرقي والحضارة ، وعلى الأخص في عصور الاسلام الزاهرة . وبرزت « مكة المكرمة » التي ضمت أول بيت وضع للناس وشرفت بالكعبة الكريمة التي أصبحت قبلة للمسلمين في كل مكان ، وظهرت « المدينة المنورة » كأول عاصمة للأمة الاسلامية حيث مثوى الرسول الكريم ﷺ - واشتهرت مدن كثيرة كدمشق وبغداد والكوفة والبصرة والفسطاط والقيروان وفارس ومراكش وغيرها من المدن العربية والاسلامية .

وقد تميزت هذه المدن بطابعها العربي والاسلامي ، وخاصة في فنون العمارة ، كما كانت منارات للعلوم والآداب والفلك والطب والطبيعات ومراكز أنشطة في مجال السياسة والتجارة والصناعة الراقية .

إلا أن هذه المدن ما لبثت أن تأثرت بما أصاب الحضارة العربية والاسلامية فتواري معظمها تاركا مكانه لمدن أخرى في الغرب ساعدت النهضة الصناعية والتطور الحضاري هناك على ازدهارها .

ودارت عجلة الزمن وتطلعت الشعوب والحكومات العربية إلى اللحاق بركب الحضارة واستعادة ماضيها الزاهر . وتسابقت المدن والبلديات العربية إلى تحقيق هذه التطلعات ، وأسفرت جهودها عن نجاح نفر من المسؤولين عن المدن العربية في انشاء « منظمة المدن العربية » عام ١٩٦٧ كممنظمة اقليمية متخصصة بشئون البلديات في الوطن العربي وتتخذ مدينة الكويت مقراً لها ولتأخذ على عاتقها - وفقاً للغرض من انشائها - تحقيق الأهداف التالية :

- ١ - رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وتطويرها بما يساعد على نجاح التخطيط العمراني للمدن العربية .
- ٢ - الحفاظ على هوية المدينة العربية وتراثها .
- ٣ - العمل على أن تكون الخطط العمرانية الشاملة لتوجيه المدن العربية منطلقاً من واقعها الثقافي والاجتماعي والبيئي والاقتصادي .

٤ - تحقيق التعاون بين المدن الأعضاء لحل المشكلات المتجددة التي تواجهها .

٥ - رفع المهارات والقدرات ومستوى العاملين في المدن الأعضاء .

٦ - مساعدة المدن الأعضاء على تنفيذ مشروعاتها عن طريق مدها بالقروض المالية .

وانطلاقاً من حرص المنظمة على أن تصل خدماتها الفعلية إلى المدن الأعضاء ، تبلورت فكرة إنشاء (صندوق تنمية المدن العربية) لمساعدة المدن الأعضاء في المنظمة على تنفيذ مشروعاتها التنموية عن طريق مدها بالقروض المالية . وتقوم المنظمة أيضاً بالتعاون مع جامعة الدول العربية والمنظمات الاقليمية والهيئات والمؤسسات والجامعات والمعاهد المتخصصة العربية والأجنبية في مجال نشاطها وتبادل الدراسات والبحوث والخبرات معها . وفي مجال الجوائز بادرت المنظمة إلى تخصيص « جائزة منظمة المدن العربية » على النحو التالي :

« جائزة المشروع المعماري » وتمنح لأحسن مشروع معماري نُفذ في أي مدينة من المدن العربية الأعضاء في المنظمة ، ويمثل مرفقاً عاماً ، وعلى أن يبرز في المشروع جهد المهندس في استلهام التراث العربي الاسلامي وإعادة توظيف العناصر التاريخية وتنطويعها لتتطابق الظروف الاجتماعية والاقتصادية للبيئة ، ويظهر فيه احساس ثقافي لتقديم مشاهد ناجحة تدل على جدوى العمارة العربية الاسلامية وقيمتها في التطور والتنمية . كما أعلنت المنظمة أيضاً عن « جائزة التراث المعماري » وتمنح لمدينة عربية تقديراً لجهودها في الحفاظ على معالمها التاريخية ، « وجائزة المهندس المعماري » وتمنح لمهندس عربي تقديراً لجملة الأعمال المعمارية التي قام بها والتي تؤكد ارتباطه بالعمارة العربية الاسلامية .

وفي الفترة من ١٩٦٧ - ١٩٨٠ م عقدت المنظمة ستة مؤتمرات عامة بُحثت فيها العديد من الموضوعات المهمة ، كذلك عقد « المكتب الدائم » ثلاثة وعشرين اجتماعاً اتخذ فيها الكثير من القرارات والتوصيات الهامة فضلاً عن متابعة قرارات وتوصيات المؤتمرات العامة .

وخلال السنوات الثمان عشرة الماضية التي هي عمر المنظمة ، استطاعت تحقيق إنجازات كثيرة مما دعم الثقة لدى المدن العربية في أهمية

وفاعلية الدور الذي تقوم به ، وقد انعكس ذلك في توالي انضمام المدن العربية إلى عضوية المنظمة فارتفع العدد من ٢٧ مدينة لدى تأسيس المنظمة إلى نحو ٣٤٠ مدينة حالياً^(١) .

ولقد نجحت المنظمة في تطوير نفسها وتنويع الوسائل لبلوغ أهدافها ، والفصل بين هيئاتها ومؤسساتها وتحديد اختصاصاتها ومسؤولياتها وتهيئة الظروف الملائمة لتؤدي كل منها المهام المنوطة بها ، وفي إطار التخصص والتكامل قامت المنظمة باسناد مهام وأعباء مجالات التدريب والبحوث والتوثيق والاستشارات إلى (المعهد العربي لانماء المدن) كمؤسسة علمية ثقافية استشارية .

ولقد بدأت فكرة انشاء جهاز علمي متخصص يتولى الجوانب العلمية والثقافية في مجالات خدمات المدن والنهوض بالمستوى الفني والعلمي لرجال البلديات والمدن العربية وتحديث طرق العمل وأساليب الإدارة والتنظيم واجراء البحوث والدراسات والاستشارات تراود منظمة الدول العربية منذ قيامها .

وقد قرر المؤتمر العام الثالث للمنظمة الذي انعقد في تونس عام ١٩٧١ م انشاء مركز للأبحاث والدراسات لخدمة المدن العربية . وطلب المؤتمر العام الخامس للمنظمة المنعقد في مدينة الرباط عام ١٩٧٧ م اتخاذ الاجراءات التنفيذية اللازمة لاقامة معهد يتولى هذه الجوانب . وقامت المنظمة بدراسات مستفيضة عن مشروع المعهد بعضها قامت بها الأمانة العامة للمنظمة بالتعاون مع المدن الأعضاء وبعضها تمت بالتعاون مع الأمم المتحدة (اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا) وبعضها بالتعاون مع بعض بيوت الخبرة . وقد كشفت الدراسات التي قامت بها المنظمة أن المدن العربية تواجه مشاكل متعددة ومتشعبة نتيجة لثورها وتطورها السريع الذي لم يسبق له مثيل في التاريخ . وهذا التطور والنمو السريع يشكل تحدياً كبيراً للمدن العربية سواء من حيث تضاعف المساحة أو من حيث تضاعف السكان وتعدد أوجه تقديم الخدمات أو تطويرها .

ورأت المنظمة أنه لا بد من مقابلة التحدي بإنشاء جهاز علمي متخصص يعنى بتأهيل وتدريب الكوادر الفنية لبلديات المدن الأعضاء ويقوم بإعداد البحوث وتأمين الاستشارات وجمع الوثائق التي تسد احتياجات المدن الأعضاء .

وبفضل الله ثم فضل الجهود المشكورة التي قامت بها الأمانة العامة للمنظمة . وتعاون المدن الأعضاء مع المنظمة وافقت حكومة المملكة العربية السعودية مشكورة على إقامة المعهد وتحمل نفقات تجهيزه وتشغيله لمدة الثلاث سنوات الأولى لتأسيسه .

المعهد في خدمة المدينة العربية :-

والمعهد مؤسسة علمية ثقافية استشارية تهتم بالمدينة في كافة مجالاتها واختصاصاتها وأغراضها ، وبالمدينة العربية والشئون البلدية على وجه الخصوص . وهو الجهاز العلمي المتخصص لمنظمة المدن العربية في مجالات التدريب والاستشارات والبحوث والتوثيق ، وكل ما من شأنه دعم المنظمة

والعمل على تحقيق أهدافها في رفع مستوى المدينة العربية وتطويرها مع الحفاظ على هويتها العربية والإسلامية وتراثها الحضاري . ومقره مدينة الرياض . وله شخصيته المعنوية وذمته المالية المستقلة . ويباشر مهامه بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة للمنظمة . ويخدم المعهد من خلال نشاطاته المختلفة جميع الأجهزة البلدية في المدن العربية الأعضاء .

أهداف المعهد واختصاصاته :

يمكن أن نشير في إيجاز إلى الأهداف الأساسية للمعهد وهي التدريب واجراء البحوث والدراسات والاستشارات والتوثيق على المستوى الاقليمي للمدن العربية وتركيز خاص على المتطلبات الانمائية لهذه المدن . ويعمل المعهد بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة للمنظمة على تحقيق أهداف المنظمة في مجالات نشاطه مع العناية بصفة خاصة بالمهام التالية :

- إعداد وتنفيذ البرامج والدورات التدريبية والدراسية وتنظيم وعقد الندوات والمؤتمرات العلمية لاعداد عناصر قادرة ومؤهلة لإدارة المدن والبلديات .
- الاشتراك في المؤتمرات العلمية الدولية والاقليمية والندوات واللقاءات العلمية التي تتصل بنشاطه .
- إجراء البحوث والدراسات في مجالات الانماء الحضري وفي كل ما من شأنه رفع مستوى المدينة العربية لايجاد الحلول العلمية والعملية لمشكلات المدن العربية المعاصرة . وتيسير الوسائل لتشجيع إعداد هذه البحوث والدراسات .
- تقوية قنوات الاتصال بالمدين وتحسس مشاكلها والعمل على تذليلها ونقل نشاط المعهد العلمي والتطبيقات اليها استجابة لدعوتها عند الاقتضاء .
- دعم وتشجيع التعاون مع الهيئات والمنظمات والجامعات والمعاهد المتخصصة في مجالات النشاط المشترك داخل وخارج الوطن العربي .
- تقديم الخدمات الاستشارية والخبرات الفنية والمهنية للمدن العربية الأعضاء في كل المجالات الادارية والفنية والعلمية .
- إيجاد قاعدة للمعلومات والبيانات والاحصاءات عن كل ما يتعلق بنشاط المدن واصدار النشرات والاحصاءات والكتب والمجلات والدوريات وتصوير الأفلام وإقامة المعارض الخاصة والمشاركة والعناية بالمكتبة وتزويدها بأحدث المراجع والكتب وكل ما يساعد على التعريف بالمدين العربية وأوجه نشاطاتها .

الهيكل التنظيمي للمعهد :

- الرئيس الأعلى للمعهد هو وزير الشئون البلدية والقروية بالمملكة العربية السعودية « دولة المقر » .
- توزع الأمور التنظيمية على مستويين :

١ — مجلس أمناء المعهد :

هو السلطة العليا للمعهد المشرفة على شئونه والمسئولة عن رسم سياسة العامة وقرار خططه وبرامجه واتخاذ القرارات الملائمة لتحقيق أهدافه ومتابعة

(١) أنظر قائمة تطور العضوية وبيان توزيع المدن في الأقطار العربية .

تنفيذها . ويشكل مجلس الأمناء برئاسة أمين مدينة الرياض ، وعضوية كل من : أمين عام المنظمة ، مدير عام المنظمة ، مدير عام المعهد (أميناً للمجلس) وتسعة أعضاء يختارهم المكتب الدائم للمنظمة من بين أعضائه كل مستين ويجوز تجديد اختيارهم .

وأعضاء مجلس الأمناء الحالي هم أمناء ورؤساء مدن : جدة ، بغداد ، دمشق ، عمان ، طرابلس ، تونس ، الرباط ، الرياض . بالإضافة إلى أمين عام المنظمة ومديرها العام ومدير عام المعهد (الأمين العام للمجلس) .

٢ - مدير عام المعهد :

هو الرئيس المباشر لأجهزة المعهد المختلفة . والمشرف على شئونه العملية والفنية والإدارية والمالية .

بدء نشاط المعهد :

حرص المعهد على أن يبدأ في مباشرة المهام الموكلة إليه على أسس تستند إلى الحاجات الحقيقية للمدن العربية وذلك من خلال القيام بأعمال المسح وجمع المعلومات التي تتيح للمعهد مواكبة هذه الحاجات وإعطاء الأولوية للموضوعات ذات الاهتمام المشترك بين المدن والبلديات .

وقد يادر المعهد باستطلاع آراء المدن الاعضاء . فوجه استشارات استبيان رأي لتزويد المعهد باحتياجات العاملين بالبلديات من الجوانب التدريبية وما تقترحه المدن من برامج أو من دورات لذلك . كما تم إرسال استبيان آخر يطلب البيانات الأساسية عن المدن ونظامها الإداري وتعداد سكانها ومساحتها إلى جانب الأجهزة الرئيسية بها من مصالح ومعاهد ومؤسسات وغير ذلك ليتسنى إصدار دليل يقدم تعريفاً عاماً لكل مدينة عربية . كذلك يتابع المعهد إرسال عدة استبيانات أخرى متخصصة لأغراضه المختلفة . كما أجرى المعهد العديد من الاتصالات ، فاتصل بحوالي ٧٠ جامعة ومعهدا متخصصا في الوطن العربي ، وحوالي ١٥٠ جامعة أجنبية ومعهدا متخصصا لاستطلاع مدى امكانية تعاونها مع المعهد في إقامة الندوات والبرامج التدريبية في الموضوعات التي تهتم البلديات والمدن ليتسنى على ضوء ما يرد من اجابات وضع التخطيط المدرس للبرامج المختلفة . وقد تلقى المعهد اقتراحات جادة ومفيدة في هذا المجال .

بعض أمثلة من إنجازات المعهد :

أولا : في مجال الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات :

في مقدمة أهداف منظمة المدن العربية وجهازها العلمي التخصص (المعهد العربي لانماء المدن) رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وإعداد العناصر القادرة والمؤهلة لإدارة هذه الأجهزة وفق الأساليب والوسائل العلمية الحديثة في هذا المجال ومن بين أهم الأساليب التي يستعان بها لتحقيق هذه الأهداف : تنظيم الدورات التدريبية والبرامج العلمية والعملية وحلقات البحث والدراسة وعقد الندوات والمؤتمرات في مختلف الشؤون البلدية لما يقيد المدن والبلديات ويرفع مستوى منسوبها .

ويحظى التدريب بعناية خاصة واهتمام جميع الأجهزة المعنية وعلى الأخص المكتب الدائم للمنظمة ومجلس أمناء المعهد . فلم يخل اجتماع من

اجتماعاتها من موضوع يتعلق بالتدريب . كما أصدر المؤتمر العام السابع للمنظمة قرارات وتوصيات ركزت على أهمية التدريب وتنويع الخطط التدريبية بما يتفق واحتياجات المدينة العربية وخصوصا المتوسطة والصغيرة .

ويأخذ الاعداد للدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات وتنظيمها وإدارتها ومتابعة نتائجها جهودا ضخمة من الأمانة العامة للمنظمة والمعهد سواء في ترتيب أولويتها أو إجراء الاتصالات في شأنها والارتباط مع الجهات العلمية والدولية المتعاونة مع المعهد ثم الاتصال بالمدن والبلديات الأعضاء في المنظمة للتعريف بها وأهدافها واطارها العام وبرامجها والتنسيق بين الجانبي النظري والجوانب التطبيقية والزيارات الميدانية وأخيرا التحليل العلمي والتقييم واستخلاص النتائج لتطوير البرامج إلى الأفضل .

ونوجز فيما يلي ما قام به المعهد في المجالات التالية :

أ - الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات التي تم عقدها في الفترة من عام ٨٠-١٩٨٤ :

١ - الدورات التدريبية :

- أ - مديرو ومأمورو البلديات الحديثة بسلطنة عمان (٢٨/٣ - ١٩٨١/٤/٧ م) بمسقط .
- ب - مدراء البلديات الحديثة في قلب الجزيرة العربية والخليج (١٨ - ١٩٨١/٥/٢٤ م) بعمان .
- ج - المشاكل الإدارية للمدن المتوسطة (٩/٢٧ - ١٩٨١/١٠/١٨ م) ببرلين الغربية .
- د - إدارة المدن والبلديات المتوسطة (٤/١٩ - ١٩٨٢/٥/٢ م) بميلانو بإيطاليا .
- هـ - الوقاية من الحريق (١ - ١٩٨٢/٥/١٤ م) ببرلين الغربية .
- و - النظافة والتخلص من النفايات ووسائل معالجتها (١٢ - ١٩٨٣/٣/٢٥ م) بمدينة جلزنكرشن .
- ز - المشاكل الإدارية للمدن المتوسطة (٧/٣٠ - ١٩٨٣/٨/١٤ م) ببرلين الغربية .
- ح - المشاكل الإدارية للمدن المتوسطة (٩/٢٦ - ١٩٨٣/١٠/٨ م) بميلانو .
- ط - إدارة النظافة والتخلص من النفايات والصرف (٥/٨ - ١٩٨٤/٥/٢٣ م) بمدينة جلزنكرشن .
- ي - المشاكل الإدارية للمدن المتوسطة (٨ - ١٩٨٤/٧/٢٥ م) ببرلين الغربية .
- ك - تخطيط المدن وترميم الأحياء والمباني القديمة (١٥ - ١٩٨٤/٩/٢٩ م) ببرلين الغربية .

٢ (الندوات :

- أ - مشاكل إدارة المدن الكبرى (٢٠ - ١٩٨٠/٩/٢٦ م) بمسقط .

- ب - المدينة العربية « خصائصها وتراثها الحضاري »
(٢/٢٨ - ١٩٨١/٣/٥ م) بالمدينة المنورة .
- ج - التخطيط الحضري في البلاد العربية
(٨/٣١ - ١٩٨١/٩/١١ م) ببرلين الغربية .
- د - دور البلديات في حماية البيئة بالمدن العربية
(٥ - ١٩٨١/١٢/١٠ م) بالكويت .
- هـ - سبل حماية المباني من الحرائق (ربيع الثاني ١٤٠٢ هـ/فبراير ١٩٨٢ م) بالرياض .
- و - النخيل (٢٨ - ٣٠ جمادى الأولى ١٤٠٢ هـ/مارس ١٩٨٢ م) بالاحساء .
- ز - الحفاظ على التراث والحضارة الإسلامية
(١١ - ١٩٨٢/٤/١٢ م) بدمشق .
- ح - التكنولوجيا الحديثة في المكتبات (مايو ١٩٨٢ م) بالظهران .
- ط - تكنولوجيا الطاقات المتجددة في خدمة البلديات
(٩/٢٨ - ١٩٨٢/١٠/١ م) بتونس .
- ي - المدن السعودية « انتشارها وتركيبها الداخلي »
(١١ - ١٩٨٣/٣/١٣ م) بالرياض .
- ك - أخطار السموم وعلاجها والوقاية منها
(١٨ - ١٩٨٤/٢/٢٧ م) بالرياض .
- ل - تصميم وتشغيل منشآت مياه الصرف في الدول النامية
(٢ - ١٩٨٤/٨/١٦ م) باسطنبول .
- م - الدراسات المقارنة لامدادات مياه الشرب في العالم
(١٠/١٢ - ١٩٨٤/١١/٢٧ م) بهولندا .

٣ - المؤتمرات :

- أ - المؤتمر العام السادس لمنظمة المدن العربية
(١ - ١٩٨٠/٣/٤ م) بالدوحة .
- ب - حماية بيئة البحر الأحمر وخليج عدن (٦ - ١٩٨١/٢/١٥ م)
بجدة .
- ج - المؤتمر العاشر لمنظمة المدن المتحدة
(١٥ - ١٩٨١/١١/١٨ م) بالدار البيضاء .
- د - المؤتمر الثاني لمنظمة العواصم الإسلامية
(١٤ - ١٩٨٢/٤/١٦ م) باسلام آباد .
- هـ - المؤتمر الوطني للمستوطنات البشرية (١٢ - ١٩٨٢/٦/١٦ م)
بعمان .
- و - البيئة للجميع (٨/٣١ - ١٩٨٢/٩/٧ م) باسطنبول .
- ز - شروط ومستويات المشاركة العامة في المدينة
(١٨ - ١٩٨٢/١٠/٢٣ م) بكراكاس .
- ح - المؤتمر الرابع للمركز العالمي لكبريات مدن العالم « المسنون الكبار
وخدمة البيئة » (١٤ - ١٩٨٣/٤/١٨ م) بتورين / إيطاليا .
- ط - المؤتمر العام السابع لمنظمة المدن العربية
(٤/٣٠ - ١٩٨٣/٥/٤ م) بالجزائر .
- ي - رؤساء البلديات والمجمعات القروية بالملكة العربية السعودية
(٦ - ١٤٠٤/٥/٨ هـ) بالدمام .

- ك - المؤتمر الثالث لمنظمة العواصم الإسلامية
(١٦ - ١٩٨٤/٧/٢١ م) بأنقرة .
- ل - المؤتمر الثالث لرؤساء بلديات المدن الكبرى « المرور والنقل
والحركة في المدن » (١٥ - ١٨ أبريل ١٩٨٥ م) بميلانو /
إيطاليا .
- م - الحفاظ على التراث الحضاري المعماري الإسلامي في المدن
(٢٢ - ٢٦ أبريل ١٩٨٥ م) بمدينة اسطنبول / تركيا .

ثانياً : مجال البحوث والدراسات :

- يتولى المعهد بجهازه الفني اجراء البحوث والدراسات في مختلف
مجالات نشاطه لتوسيع افق المعرفة وتسهيل تبادل الخبرات بين
المهتمين بهذه المجالات . ويشرف المعهد على حوالي ٣٠ بحثاً هاماً
ودراسة عن المدن والبلديات العربية بما فيها موسوعة للتشريعات
والقوانين والأنظمة واللوائح المتصلة بشؤون المدن والبلديات تصدر
على مراحل .
- مراجعة وتصحيح وتنقيح وفهرسة وتبويب مجموعات البحوث المقدمة
لمؤتمرات منظمة المدن العربية والندوات والمؤتمرات والدورات ذات
الأهمية واعادتها للطبع مع اضافة باب أو أكثر وتزويدها بالصور
والايضاحات اللازمة لتعميم الافادة منها للعاملين في المدن والبلديات
الأعضاء .
- بحث وتحليل وقائع استبيان النظافة والتخلص من النفايات الذي
شارك فيه نحو ١١١ من المدن والبلديات العربية ، واعداد النتائج
المستخلصة من الاستبيان كمؤشرات أولية للدراسة ، وتم إعداد
ملخص لهذه الدراسة وقدم للنشر ويرجى الانتهاء من الدراسة
المتكاملة في وقت قريب بحول الله .
- اعداد دراسات عن :
* الأسواق العامة في المدن .
* تسمية الشوارع وترقيم المنازل والأساليب المختلفة المتبعة في المدن
العربية .
- وقد أعد المعهد تعميماً عن كل دراسة وتم ارساله للمدن الأعضاء
للمعاونة في جمع البيانات والحقائق اللازمة لكل دراسة لاستخلاص
النتائج التي تفيد منها المدن في هذه المجالات .
- يقدم المعهد معاونته العلمية والتطبيقية للدارسين والباحثين في
الموضوعات المتصلة بمجالات نشاطه ومدعمهم بالمعلومات والمراجع
والدراسات ذات العلاقة بأبحاثهم ومساعدتهم على نشرها .

ثالثاً : مجال الاستشارات :

- يقوم المعهد بتقديم الخدمات الاستشارية الفنية والعلمية والمهنية إلى
المدن والبلديات العربية في مجالات نشاطاتها المختلفة . وفي هذا
الخصوص يعتر المعهد بمأطلبه كل من بلدية الكويت وأمانة مدينة
جدة لتنظيم أجهزتها ورفع مستوى منسوبيها وبما طلبته أمانة مدينة
الرياض حول الكتاب الخاص « الرياض .. مدينة المستقبل » .

— الاتصال بالعديد من بيوت الخبرة والمكاتب والمؤسسات الاستشارية للتعاون معها في مجالات أنشطة المدن والعمل على إنشاء شبكة للاستشاريين العرب .

رابعاً : مجالات الترجمة :

— تساير الترجمة من اللغة العربية إلى اللغة الانجليزية والعكس الحركة النشطة للبحث العلمي والدراسات في المعهد . فتحت ترجمة عشرات المقالات والأبحاث والدراسات في مختلف المجالات . كما تمت مراجعة ترجمة الطبعة الانجليزية من كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » والهيكل التنظيمية للحكم المحلي والادارة المحلية في الدول العربية .

خامساً : مجال المعلومات والتوثيق :

في مجال تبادل المعلومات بين المدن العربية وتزويد الباحثين بما يحتاجون إليه من بيانات واحصاءات . ونظراً لأن المعلومات هي الوسيلة الرئيسية للوصول إلى المعرفة ، قام المعهد بإنشاء (مركز للمعلومات والوثائق) ألحق به مكتبة علمية متخصصة . ويعمل المعهد على إثراء المكتبة بالمراجع والدوريات العلمية المتخصصة وكل ما يصدر في شئون المدن والبلديات من مؤلفات وبحوث ودراسات . وهناك اتصالات عديدة مع كليات المكتبات في الوطن العربي والعالم الغربي ودور النشر العالمية للحصول على أحدث ما يصدر عنها من قوائم للمطبوعات خاصة في مجالات التخطيط المحلي والتحصير ومشاكله وحماية البيئة وتجميل المدن والادارة المحلية والنظافة والتخلص من النفايات .

وتتضمن مكتبة المعهد حالياً أكثر من سبعة آلاف كتاب ومؤلف ودورية عن الموضوعات ذات العلاقة بأهداف المعهد ، فضلاً عن شرائط الفيديو والكاسيت والخرائط والنشرات .

سادساً : مجال الاعلام والنشر :

— يقوم المعهد بإعادة طبع بحوث المؤتمرات العامة السابقة للمنظمة والندوات والدورات التدريبية ذات الأهمية في صورة جديدة ونشرها لتعميم الافادة منها .

— ومن اصدارات المعهد التي يعتز بها :

- كتاب « أبحاث ندوة المدينة العربية » باللغتين العربية والانجليزية .
- كتاب « التشجير وتجميل المدن » في طبعته الجديدة المنقحة .
- كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » باللغة العربية .
- كتاب « البلديات والخدمات الترويجية في المدن العربية » .
- كتاب « النفايات والتخلص منها ومعالجتها في المدن » .
- كتاب « إدارة المدن المتوسطة » .

وتجمل الشهور القادمة خطوات علمية لتنفيذ كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » باللغة الانجليزية والطبعة الجديدة منه باللغة العربية . كما يجري الاعداد حالياً لعمل موسوعة كبرى تضم جميع ما صدر حول المدن والبلديات العربية من قوانين وانظمة ولوائح لتكون بمثابة مرجع هام بالنسبة للباحثين والمدن .

سابعاً : مجالات التعاون الدولي والعربي :

يرتكز هذا النشاط على مقومات التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية والعربية على اعتبار أن هذا المجال يوسع آفاق العمل ويغذي المعهد بفكر جديد يحتاج إليه الوطن العربي . ويؤمن للمعهد مساعدات علمية تضاف إلى الامكانيات والجهود العربية والمتاحة .

ولتحقيق هذا النشاط ، قام المعهد منذ إنشائه (١٤٠٠ هـ / ١٩٨٠ م) بإقامة العلاقات والتعاون مع الكثير من الهيئات والمنظمات الدولية الاقليمية والأجنبية ، وذلك وفقاً لأسس التعاون العلمي والفني . كما قام — في إطار منظمة المدن العربية — بعقد الاتفاقيات الخاصة بهذه العلاقات عن طريق تنظيم علاقة عمل معها .

كما يتعاون المعهد مع المنظمات والهيئات الدولية والاقليمية العاملة في المجالات المماثلة لتحقيق تبادل الخبرات والتجارب . وهناك اتفاقيات تعاون فني بين هذه المنظمات فضلاً عن اتفاقيات للتعاون الثنائي والتعاون مع الهيئات والمنظمات العربية كالجوامع ومعاهد الادارة ومراكز البحوث والمكاتب الاستشارية العربية وذلك في إطار تبادل البيانات والبحوث والدراسات في المشاركة في القيام بأنشطة مشتركة في مختلف مجالات العمل وخاصة في التدريب والبحوث والاستشارات .

ومن الأمثلة على ذلك فقد عقدت (منظمة المدن العربية) و (المعهد العربي لانماء المدن) اتفاقيات تعاون وصداقة مع كل من (منظمة العواصم الاسلامية) ، (اتحاد المدن الافريقية) ، (اتحاد المدن البافارية) ، (المؤسسة الألمانية للانماء الدولي) ، (اتحاد مدن مرمرة والمضائق في تركيا) ، (المؤتمر الدائم لمدن وبلديات يوغوسلافيا) ، (منظمة المدن المتحدة) ، و (الاتحاد المركزي للبلديات اليونانية) .

استطلاع موجز لنشاط المعهد في المستقبل القريب :

تتد مسيرة المعهد العلمية إلى الأمام ليقدم خدماته المتعددة إلى المدن العربية . ويتمثل ذلك في خطته المستقبلية عام ١٤٠٥ — ١٤٠٦ هـ للاستمرار في عقد الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات .. وفيما يلي انجاز عن ذلك :

الدورات التدريبية :

- أ — الخدمات البلدية والمرافق العامة . مقرر اقامتها خلال عام ١٩٨٦ م بمدينة برلين الغربية .
- ب — تخطيط المدن وتجديد العمران للمباني القديمة ، مقرر اقامتها خلال شهر يوليو ١٩٨٥ م بمدينة برلين الغربية .
- ج — دورة متابعة للدورات المشاكل الادارية للمدن المتوسطة . مقرر اقامتها في نهاية عام ١٩٨٥ م في إحدى الدول العربية .
- د — دورة ادارة النظافة والتخلص من النفايات . مقرر اقامتها خلال عام ١٩٨٥ م في إحدى مدن بافاريا بألمانيا الغربية .
- هـ — دورة النظافة والتخلص من النفايات . مقرر اقامتها خلال فترة الحطة (١٩٨٦/٨٥ م) بمدينة جلتزكرشن وميونخ بألمانيا الغربية .

٢ (الندوات :

أ — معالجة ظاهرة السكن العشوائي وأحياء الصفيح . المقرر إقامتها خلال عام ١٩٨٦ م في الرباط بالمملكة المغربية .

ب — المدن والكوارث . مقترح إقامتها في خطة عام ١٩٨٦/٨٥ م بالرياض .

ج — ندوة بالاتفاق مع (معهد التعاون العلمي) بمدينة توينجن بألمانيا الغربية حول : الحفاظ على البيئة في المدن ، أنظمة وقوانين البلديات والمحليات ، الحفاظ على التراث المعماري في الدول النامية .

٣ (المؤتمرات :

— المؤتمر العام الثامن لمنظمة المدن العربية ، مقرر عقده في أوائل عام ١٩٨٦ م بالرياض حول « النمو العمراني الحضري في المدن العربية .. المشاكل والحلول » .

توزيع المدن الأعضاء في منظمة المدن العربية حتى عام ١٩٨٤

اسم القطر	عدد المدن
١ المملكة المغربية	٧٠
٢ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	٣١
٣ الجمهورية التونسية	٣٦
٤ الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية الشعبية	١١
٥ جمهورية السودان الديمقراطية	٥
٦ جمهورية الصومال الديمقراطية	١٥
٧ المملكة الأردنية الهاشمية	٣١
٨ الجمهورية العربية السورية	٩
٩ الجمهورية اللبنانية	١٢
١٠ الجمهورية العراقية	١٨
١١ المملكة العربية السعودية	٢٢
١٢ دولة البحرين	١
١٣ دولة قطر	٢
١٤ دولة الامارات العربية المتحدة	٨
١٥ سلطنة عمان	٦
١٦ جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية	١
١٧ الجمهورية العربية اليمنية	٢
١٨ فلسطين	٣١
١٩ الكويت	١
٢٠ موريتانيا	٢

المجموع للمدن العاملة ٣١٤

٢١ جمهورية مصر العربية (مجمدة) ١٠

المجموع العام للمدن الأعضاء ٣٢٤

تطور العضوية في منظمة المدن العربية حتى عام ١٩٨٤

السنة	عدد المدن المنظمة خلال السنة	العدد الاجمالي للمدن الاعضاء
١٩٦٧	٣٢	٣٢
١٩٦٨	١٣	٤٥
١٩٦٩	—	٤٥
١٩٧٠	—	٤٥
١٩٧١	١١	٥٦
١٩٧٢	٢	٥٨
١٩٧٣	٧	٦٥
١٩٧٤	٩	٧٤
١٩٧٥	٨	٨٢
١٩٧٦	٤	٨٦
١٩٧٧	٥٥	١٤١
١٩٧٨	٨	١٤٩
١٩٧٩	٢١	١٧٠
١٩٨٠	٢٠	١٩٠
١٩٨١	٣٦	٢٢٦
١٩٨٢	٥٨	٢٨٤
١٩٨٣	٢٣	٣٠٧
١٩٨٤	١٧	٣٢٤



الاطار العام للمؤتمر السابع

- الهياكل التنظيمية .. بين النظرية والتطبيق :
- البعد الرأسي والبعد الأفقي ، ودور كل منهما في إنسياب العمل .
- السلطة والمسئولية ، ومستوياتهما داخل الهيكل التنظيمي العام .
- نطاق التحكم أو مدى الاشراف .
- الأجهزة التنفيذية والأجهزة المعاونة والاستشارية واللجان .
- حركية التنظيم داخل الجهاز الوظيفي وآثارها على مستوى الانجاز .
- الخرائط التنظيمية ، وأنواعها واشكالاتها .
- تطبيقات قواعد التنظيم على أجهزة البلديات والمدن :
- دراسة طبيعة العمل بأجهزة الخدمات والشؤون البلدية .
- تبسيط الاجراءات وتيسير التعامل مع المواطنين .
- قنوات الاتصال بين أجهزة البلديات المختلفة .
- ★ القيادات القادرة .. ودورها في ادارة البلديات والمدن :
- تعريفات القيادة .
- مقومات القيادة : المقدرة ، المهارة ، المؤهلات العلمية والفنية ، المميزات الشخصية ، الصفات الجسمانية والذهنية ، الخبرات ، الرغبة في التقدم والنجاح .. الخ .
- قيادات البلديات والمدن :
- مقومات تضاف الى المقومات العامة : الرغبة في العمل في قطاع البلديات ، الاحاطة بأبعاد القطاع وتنوع وتعدد انشطته ، القدرة على التنسيق والتعامل مع المواطنين والعمل الميداني .
- مستويات العمل القيادي في المدن والبلديات : مدن كبيرة وعواصم ، فروع المدن الكبرى (بلديات فرعية) ، مدن متوسطة ، مدن صغيرة ، قيادات معينة ، قيادات منتخبة .
- الاحاطة بطبيعة العمل في القطاع ، والمقدرة على المزج بين التخطيط والتنظيم والتوجيه وتوزيع الأدوار والتنسيق واتخاذ القرار .

- الموضوع :
- أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة
- ★ النظرية العامة في الادارة وأساليب تطبيقها في البلديات وأجهزة الادارة المحلية :
- الادارة كعملية تنظيمية حركية مستمرة في حياة المنظمات وتوجيهها .
- الادارة ودورها في عملية اتخاذ القرارات في البلديات وتنفيذها ومتابعتها .
- الادارة ودورها في البحث عن معوقات العمل في المدن والبلديات ، وعلاج المشاكل .
- الادارة كنظام وعلم وممارسة وتجربة في المدن والبلديات والمحليات وعلم تطبيقي أكثر منه نظري .
- الادارة وأفراد المنظمة ، والسلوك الاداري ، والعلاقات الانسانية .
- تطور نظرية الادارة وتأثيرها على ادارة المدن والبلديات .
- الادارة والقيادة في المدن والبلديات .
- البلديات وخدمات المدن : الأجهزة المحلية التي تتصل بحياة المواطن في ألصق الخدمات اليومية وأقربها منه . تعدد فروع النشاط بالبلديات وتنوعها .
- أساليب الادارة المطبقة في البلديات والمدن : مركزية ، لا مركزية بيروقراطية ، ديمقراطية ، مشتركة ، محاسن ومثالب كل أسلوب .
- اساليب مقترحة علمية وتطبيقية لرفع مستوى اداء الخدمات البلدية وتيسير العمل في اجهزتها مع الاستفادة بمعطيات العلم والتقنية في مجالات الادارة الحديثة .
- ★ التنظيم الاداري .. وتطبيقاته في المدينة العربية الحديثة :
- نظريات التنظيم وتطورها ، النظريات الحديثة في التنظيم الاداري .

— دور منظمة المدن العربية والمعهد العربي في تنمية القيادات الادارية بالمدن الأعضاء وإعدادهم وتدريبهم ومتابعة نشاطهم .

★ اتخاذ القرار الاداري :

— التعريف بالقرار الاداري ، عناصره ، أنواعه .
— اتخاذ القرار عملية ادارية تنظيمية .
— عملية صنع القرار ، لم تعد بيد شخص واحد ، بقدر ماهي تعبير عن عمل وجهد أجهزة متعددة وحيانا مجالس ولجان ، وحيانا اخرى يستعان بالكمبيوتر .
— العوامل التي تدخل في صنع القرار : البيانات والمعلومات ، البدائل المطروحة ، التوقيت .
— العوامل العملية والتنظيمية والبيئية والنفسية التي تدخل في صنع (اتخاذ) القرار .
— كيف تساعد قيادات البلديات والمدن على اتخاذ القرارات الرشيدة في الوقت المناسب .

★ مشاكل التنظيم الادارية في البلديات :

— ماذا يعني التنظيم بصفة عامة .. وفي قطاع البلديات خاصة .
— طبيعة المشاكل التنظيمية في البلديات .
— وظيفة التنظيم في قطاع البلديات :
— التنظيم في البلديات واتصاله بمصالح الجماهير ومتطلباتهم .
— البيئة التنظيمية : ضغوط الرأي العام ، نوعيات الأفراد ، النظرة التاريخية الى الديمقراطية ، الجوانب الحزبية ، أنواع الخدمات ومشاكلها .
— التنظيم بمراعاة المناطق والأحياء وطبيعة العمل في كل منها .
— التنسيق المنظم بين الوحدات المختلفة بمراعاة عناصر التخطيط ، التوجيه ، التنظيم العضوي ، التنظيم الوظيفي ، الأجهزة المعاونة ، اللجان الاستشارية والتنفيذية ، التسلسل الوظيفي .
— وحدة الأمر وحدودها ، نطاق الاشراف .
— المشاكل الانسانية والتنظيم ، الأفراد والعمل .
— مرنيات حول تطوير أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكل البلديات .

★ العلاقات والاتصالات في إدارة البلديات :

— القائد الاداري المسئول في البلديات أو المدينة : مهامه وعلاقاته واتصالاته بالمجالس والهيئات ، والمؤسسات والمصالح التي تعمل في مرافق أو خدمات المدينة .

— العلاقة بالمجالس المنتخبة أو الهيئات التخطيطية :
— ماذا يطلبه المجلس من القائد الاداري .
— مايتوقعه القائد من المجلس .

— توزيع العمل .
— قرارات وتوصيات المجالس .
— التقارير الدورية والخاصة .
— مجال عمل القائد الاداري ودوره في وضع القرارات موضع التنفيذ .
— العلاقة بالأجهزة الحكومية والهيئات التي تعمل في مرافق وخدمات المدينة :
— اساليب التنسيق والتعاون بين هذه الأجهزة والبلديات .
— دراسة مقارنة لبعض المدن العربية والوصول الى توصيات ومقترحات لتنظيم هذه العلاقات والاتصالات .

★ الاستشارات الادارية : ومدى الحاجة إليها في قطاع البلديات :

— الادارة ، كعنصر أصبح أساسياً وضرورياً في المنظمات الكبرى والمتوسطة .
— الادارة ، كمنهج يزداد الاقبال عليها كلما ظهرت الحاجة للأخذ بالمستحدثات في العلوم والتقنية ، ومقومات المستشار الاداري علماً وخبرة .
— ازدياد عدد المستشارين الاداريين ، وتزايد الاقبال عليهم والاستفادة من خبراتهم وتخصصاتهم .
— المكاتب الاستشارية الادارية ، الخاصة وذات الطابع العام .
— انتشار بيوت الاستشارة الادارية في كثير من الدول المتقدمة : كأمريكا وألمانيا والمجلترا وفرنسا واليابان وتخصص بعضها في مجالات معينة في الادارة ، ومن بينها مجال ادارة البلديات .

★ مراكز الوثائق والمعلومات والكمبيوتر واهمية استخدامها في قطاع المدن والبلديات .

— التعريف بهذه المراكز واستخداماتها واثارها في تسهيل الأعمال وتبسيط الاجراءات .
— دور هذه المراكز في اتاحة البيانات والمعلومات الدقيقة في الوقت المطلوب والمناسب ، وفي الاطمئنان الى اتخاذ القرار .
— قطاعات تحتاج الى هذه الأساليب الحديثة : امثلة :
أ — الأراضي التابعة للبلديات ومشاكلها .
ب — رخص البناء .
ج — رخص المحلات العامة والرخص المهنية .

— أمثلة من المدن والبلديات التي تستخدم هذه الأساليب وما حققته من نتائج .
— مرنيات حول تبسيط استخدام هذه الأساليب وتخفيض تكاليفها .

استبيان المدن العربية حول موضوع المؤتمر

تقديم

عن استبيان موضوع المؤتمر السابع لنظمة الدول العربية

- ★ الاستبيان المرفق صمم لخدمة المدن العربية الأعضاء في المنظمة ورغبة في تنسيق مشاركتها في أعمال المؤتمر بما تقدمه من أفكار وآراء وتجارب في ميادين العمل وتصوير دقيق لحجم المشاكل وأبعادها .
- ★ ويحاول الاستبيان جمع أكبر قدر ممكن من الحقائق والمعلومات التي تفيد موضوع المؤتمر والتعرف على آراء المسؤولين في المدن العربية عن الأساليب والأنظمة المتبعة والخدمات التي تؤدي والأجهزة القائمة بالعمل في هذه المدن وصلاحيات واختصاصات كل منها ومستوى أدائها ومدى الحاجة إلى تدريب العاملين فيها ، والموارد المالية ووسائل تنميتها وبصورة عامة كل ما يساعد على تطوير أساليب العمل وتبسيط إجراءاته ورفع مستوى الأداء والنهوض بإدارة المدن والبلديات العربية .
- ★ وسوف تستخدم المعلومات المستخلصة من هذا الاستبيان في إثراء الدراسات والأبحاث التي سيتناولها المؤتمر حتى تكون الآراء والمناقشات مبنية على أسس واقعية ومنطلقة من حقائق موضوعية وتجارب عملية يمكن على ضوءها الخروج بمقترحات وتوصيات علمية وعملية قابلة للتطبيق تساعد على تطوير العمل في المدن والبلديات العربية وتحسين أداء خدماتها وتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها .
- ★ من أجل هذا كانت نظرة منظمة المدن العربية ومعهدا المتخصص لأهمية هذا الموضوع .
- ★ عند تعبئة المربعات يرجى وضع إشارة (✓) في المربع المناسب .
- ★ تعلق المنظمة أهمية كبيرة على آرائكم ومقترحاتكم ودعم الاستبيان بالوثائق والأنظمة والقوانين واللوائح والقرارات المتوفرة لديكم عن تنظيم العمل بمدينتكم وأية بيانات أو دراسات أو احصاءات ترون تقديمها وكذلك يرجى الاستعانة بأية اضافات أخرى استكمالاً للاستبيان أو تعبيراً عن أفكاركم ومريياتكم .
- ★ يعقد المؤتمر لخدمة المدينة العربية ، وإنمائها وتطويرها ، وجميع المدن الأعضاء مدعوة لابراز دورها المؤثر في نجاحه .

مع شكرنا وتقديرنا ، نرجو لكم التوفيق والسداد ،،،

منظمة المدن العربية
والمعهد العربي لانماء المدن

استبيان
للمدن العربية الأعضاء
حول موضوع المؤتمر السابع الذي عُقد في مدينة الجزائر
[٤/٣٠ - ٤/٥/١٩٨٣ م - الموافق ١٧-٢١/٧/١٤٠٣هـ]

موضوع المؤتمر :

« اساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة »

الغرض من الاستبيان :

- ١ - التعرف على الأساليب والأنظمة في المدن العربية والعمل على تطويرها وتحديثها .
- ٢ - إيجاد مفاهيم مشتركة في ادارة المدن العربية وتنظيم اجهزتها .
- ٣ - تهيئة المجال لمساهمة المدن الأعضاء بما تقدمه من آراء وأفكار وأبحاث .

بيانات عامة :

- ١ - اسم الدولة :
- ٢ - اسم المدينة : عدد السكان : المساحة :
- ٣ - مسمى جهاز ادارة المدينة :
☐ محافظة ☐ أمانة ☐ بلدية ☐ لجنة شعبية ☐ أخرى توضح
- ٤ - هل يوجد للمدينة مجلس أو هيئة أو لجنة : (توضح)
☐ نعم ☐ مسماه
☐ معين ☐ منتخب
☐ مشترك
عندك الأعضاء :
أسم رئيس المجلس أو الهيئة :
صلاحيات المجلس :
☐ رسم سياسة ☐ تخطيط ☐ إشراف ☐ رقابة ☐ تنفيذ وإدارة
٥ - الجهاز التنفيذي :
مسماه :
اسم رئيس الجهاز :
مسمى الوظيفة :

الأنشطة المنفذه بالمدينة واسلوب تنفيذها : ضع (✓) أمام المنفذ حالياً :

الجهات المسؤولة عن تنفيذها الأنشطة	أجهزة المدينة	أجهزة مركزية أو فروعها	بإشتراك الجهتين	صلاحيات مطلوب اضافتها لجهاز المدينة
<p>خدمات بلدية :</p> <p>نظافة</p> <p>صحة بيئية</p> <p>حدائق وتشجير</p> <p>نزع ملكية</p> <p>خدمات فنية تخطيط مدن</p> <p>مشاريع هندسية</p> <p>فسوحات / رخص</p> <p>طرق</p> <p>مباني وإنشاءات</p> <p>مرافق عامة كهرباء</p> <p>مياه</p> <p>مجارى</p> <p>خدمات أخرى تعليم</p> <p>صحة عامة</p> <p>اطفاء</p> <p>مرور</p>				



التظيم الاداري وتطبيقاته :

- ١ - ما هي التقسيمات الرئيسية للجهاز التنفيذي ؟
(يرجى ارفاق خريطة الهيكل التنظيمي وملخص الاختصاصات إن أمكن) .

.....
.....
.....
.....

- ٢ - ملأمة هذه التقسيمات لأعباء العمل :
☐ ملائمة ☐ تحتاج إلى تعديل

- ٣ - تطبيقات الالامركزية داخل المدينة (إن وجدت) :
جغرافياً ☐ مناطق ☐ أحياء ☐ بلديات فرعية ☐

- ٤ - ادارات لها فروع أو مكاتب في أنحاء المدينة (يذكر عددها داخل المربع) :
☐ الصيانة ☐ النظافة ☐ التشجير ☐ صحة البيئة
..... ☐ ☐ ☐

- ٥ - تفويض السلطات :
أ (من الجهات العليا إلى رئيس الجهاز :
☐ كاف ☐ إلى حد ما ☐ غير كاف ☐ غير موجود
ب (من رئيس الجهاز إلى معاونيه :
☐ كاف ☐ إلى حد ما ☐ غير كاف ☐ غير موجود

- ٦ - الموارد المالية :
☐ كافية ☐ غير كافية

- ٧ - مقترحات لزيادة الموارد المالية :
☐ قروض تخصص لمشروعات استثمارية لصالح المدينة .
☐ طلب زيادة الاعتمادات المالية .
☐ زيادة النسبة المخصصة من الضرائب العامة .
☐ زيادة الرسوم البلدية والمحلية المقررة أو فرض رسوم جديدة .
☐ أخرى توضح

- ٨ - موقف القوى العاملة : ضع (✓) أمام الموقف الحالي :

التقسيم النوعي	العدد كاف	غير كاف	اشتركوا في برامج تدريبية	بعضهم يحتاج إلى تدريب
مهندسون اداريون فنيون عمال مهرة عمال عاديون				

- ٩ — مدى استخدام المعدات والأدوات الحديثة :
 أ (في إدارة الخدمات : ☐ استخدام أمثل ☐ استخدام كاف ☐ إلى حد ما ☐ متوسط
 ب (في انجاز العمل : ☐ استخدام أمثل ☐ استخدام كاف ☐ إلى حد ما ☐ متوسط
- ١٠ — هل يوجد كتيب أو دليل مرشد عن أجهزة المدينة وتنظيماتها واجراءات أساليب العمل فيها :
☐ نعم (يرفق نسخه منه) ☐ لا
- ١١ — النظام أو القوانين أو اللوائح الأساسية المنشئة والمنظمة لجهاز ادارة المدينة .
 (يرجى إرفاق نسخة منها حسب آخر تعديلات)
- ١٢ — ماهي أهم المشاكل التي تواجه مدينتكم ؟ (الرجاء ترتيبها حسب أولويتها) .
 — ١ — ٣
 — ٢ — ٤
- ١٣ — مدى تعاون المواطنين مع أجهزة البلدية (المدينة)
☐ تعاون ايجابي ☐ تعاون جيد ☐ تعاون عادي ☐ توجد تجاوزات في الالتزام الواجب
- ١٤ — ينظم (المعهد العربي لانماء المدن) برامج تدريبية لمستوي الأجهزة التنفيذية في البلديات والمدن والأعضاء .
 أذكر التخصصات التي ترغب الاشتراك فيها حسب أولويتها :
 — ١ — ٣
 — ٢ — ٤
- ١٥ — كما يقوم (المعهد العربي لإنماء المدن) بتقديم خدماته للمدن والبلديات الأعضاء في المجالات المختلفة .
 أذكر المجالات التي ترغب أن يعاون المعهد فيها :
☐ الاستثمارات ☐ الحاسبات الآلية (كمبيوتر) .
☐ الأبحاث ☐ نظم التصغير (ميكرو فيلم)
☐ إعادة تنظيم الجهاز التنفيذي ☐ مراكز المعلومات والتوثيق
- ١٦ — آراء ومقترحات عما سبق أو غيره من
 أساليب ادارة وتنظيم جهاز المدينة :

(يمكن ذكرها في ورقة مرفقة)

.....



قائمة الجداول والرسوم التوضيحية والخرائط

صفحة

٢٨	اشكال التنظيم	(١)
٢٩	طرق التنظيم	(٢)
٣٢	الهيكل التنظيمي العام للمحليات الانجليزية	(٣)
٣٣	الوحدات المحلية في إنجلترا	(٤)
٣٧	الوحدات الحكومية في اليابان	(٥)
٤١	تقسيم واجبات الحكم المحلي في المانيا الغربية	(٦)
٤٦	الوضع العام للمحليات وعلاقتها مع السلطات المركزية في فرنسا	(٧)
٤٧	خريطة تنظيمية لإحدى البلديات في فرنسا	(٨)
٤٨	خريطة تنظيمية لإحدى المحافظات في فرنسا	(٩)
٥٠	مراحل العملية الإدارية	(١٠)
٥٣	المشاركة الشعبية واتخاذ القرارات على مستوى المحليات	(١١)
٧٠	تشكيل الهيئات المحلية في البلاد العربية	(١٢)
٧٢	اختصاصات المجالس المحلية في البلاد العربية	(١٣)
٧٦	العلاقات المركزية / المحلية	(١٤)
٩٨	أنواع الاضاعة الصناعية	(١٥)
٩٨	جدول يوضح قياس مستوى الضجيج من عدة مصادر	(١٦)
١٠٧	جدول يوضح عدد دوائر وإدارات ولجان مدينة « كوفتري »	(١٧)
١٠٩	نموذج لعلاقة لجان الاعداد والدراسة بالمجلس المحلي وأجهزته في إحدى المدن الامريكية	(١٨)
١٠٩	نموذج لعلاقة لجان الادارة والمجلس المحلي وأجهزته في إحدى المدن البريطانية	(١٩)
١٥٧	بيان بالمدن العربية التي قامت بتعبئة بيانات الاستبيان	(٢٠)
١٦٣	جدول يبين احتياجات المدن من برامج تدريبية حسب أهميتها وحسب أولوية الميادين التي يرغبون فيها	(٢١)
١٦٣	جدول يبين رغبات المدن العربية المشاركة في الاستبيان حسب المجالات التي ترى أن يعاون المعهد العربي لانماء المدن فيها	(٢٢)
١٨٧	الخريطة التنظيمية لآمانة مدينة الرياض	(٢٣)
١٨٨	خريطة الهيكل التنظيمي لبلدية فرعية في الرياض	(٢٤)
٢٠٨	جدول يبين مساحة وأعداد الحدائق المزروعة في بغداد منذ عام ١٩٦٨ إلى ١٩٨١	(٢٥)
٢١٠	جدول يبين استعمالات الأرض لأغراض التزهة والمساحات المفتوحة في بغداد	(٢٦)
٢١٢	الهيكل التنظيمي لآمانة العاصمة « بغداد »	(٢٧)
٢٣٠	خريطة حي الحلفاويين بالرياض الشمالي « تونس »	(٢٨)

صفحة

٢٣١	حي الحلفاوين : الدور التي وقع تسليط استمارة البحث عليها ..	(٢٩)
٢٣٣	جدول توزيع المتغيرات الدالة عن حالة العائلة والمسكن وذلك حسب تاريخ البحث في أحد أحياء مدينة تونس ..	(٣٠)
٢٣٤	جدول يبين مقارنة بين معدل الأفراد في الحجرة الواحدة ونسبة الاكتظاظ السكاني في بعض أحياء مدينة تونس ..	(٣١)
٢٣٥	أنواع العقارات التي شرع في إصلاحها عام ١٩٧٥ في مدينة تونس ..	(٣٢)
٢٥٢	شكل توضيحي لمقومات نظرية النظم ..	(٣٣)
٢٥٣	شكل مقترح لتحليل الجهاز الإداري في بلديات المدن العربية ..	(٣٤)
٢٥٤	شكل توضيحي للسلوك البشري لتحقيق الأهداف ..	(٣٥)
٢٥٥	شكل يوضح الطريقة التحليلية لمعالجة المعلومات ..	(٣٦)
٢٥٧	شكل توضيحي لعملية اختيار الأفراد ..	(٣٧)
٢٥٨	شكل يوضح المبادئ الأساسية في الضبط ..	(٣٨)
٢٦٩	شكل يوضح المعلومات والخطوات الرئيسية في التخطيط الإداري ..	(٣٩)
٣١٢	تطور العضوية في منظمة المدن العربية حتى عام ١٩٨٤ م ..	(٤٠)
٣١٢	توزيع المدن الأعضاء في منظمة المدن العربية حتى عام ١٩٨٤ م ..	(٤١)

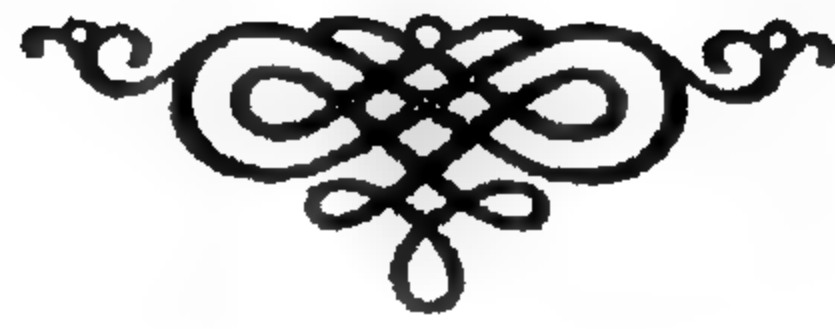


« مراجع الكتاب »

- أبو عياش ، عبد الاله ، اسحق يعقوب القطب . الاتجاهات المعاصرة في الدراسات الحضريّة . الكويت : وكالة المطبوعات ، ١٩٨٠ .
- الحواري ، سيد . الادارة : الاصول والاسس العلمية . القاهرة : دار الجيل للطباعة ، ١٩٧٦ .
- الحواري ، سيد . د . ماذا يفعل المديرون ؟ . القاهرة : دار الجيل للطباعة ، ١٩٨٠ .
- الحسن ، رضى . د . التنظيم الاداري . بحث غير منشور ، عمان ، ١٩٨٢ .
- الحسيني ، السيد . المدينة : دراسة في علم الاجتماع الحضري . القاهرة : دار الكتاب للتوزيع ، ١٩٨٠ .
- الطماوي ، سليمان محمد . د . الوجيز في الادارة العامة . القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ .
- الكردي ، محمود . النمو الحضاري : دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري في مصر . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٠ . (الطبعة الثانية) .
- الكردي ، محمود . الهجرة من الريف إلى المدن في مصر . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨ .
- المنظمة العربية للعلوم الادارية . موسوعة الحكم المحلي . « نظم الحكم المحلي المقارنة » . ج - ٢ ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- السيد ، صلاح . الادارة بالاهداف . القاهرة : الجامعة الامريكية ، ١٩٧٩ .
- السعداوي ، ربيع عبد الرحيم . « الحكم المحلي في اليابان » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج - ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .
- السعيد ، حلمي . « التنظيم الاعلى للدولة في الدول النامية » مجلة الادارة : عدد ٣ ، مجلد ٢ ، القاهرة ١٩٧٠ .
- العكش ، فوزي عبد الله . د . « الحكم المحلي والادارة المحلية : الاسس والتطبيقات » العين ، الامارات العربية المتحدة (الطبعة الأولى ، ١٩٨٣) .
- العربي ، محمد عبد الله . د . « مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية » مجلة العلوم الادارية ، القاهرة ، عدد ١ ، ١٩٦٧ .
- الفارابي ، أبو النصر « المعلم الثاني » كتاب آراء أهل المدينة الفاضلة . القاهرة : مطبعة السعادة ، ١٩٠٦ .
- الصّبّاب ، أحمد . مبادئ الادارة . جدة : دار عكاظ للطباعة والنشر ، ١٩٨٠ ، (الجزء الثاني) .
- الشريف ، عزيزة . د . مبادئ علم الادارة العامة . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ م
- القباني ، بكر . د . الادارة العامة . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ (الجزء الثاني) .
- اسماعيل ، أحمد علي . دراسات في جغرافية المدن . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨ .
- بطرس ، ظريف . د . « الحكم المحلي في الولايات المتحدة الامريكية » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج - ٢ القاهرة ١٩٨٠ .

- بطرس ، ظريف . د . مبادئ الادارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق . القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧١ .
- درويش ، عبد الكريم ، د . ليلا تكلا . اصول الادارة العامة . القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٠ .
- هاشم ، زكي محمود . د . التنظيم وتبسيط الاجراءات (الحلقة الدارسية حول التنظيم والادارة في الدول العربية : الفترة من ١٢/١١ حتى ١٩٧٦/١٢/١٦ . دمشق : المنظمة العربية للعلوم الادارية .
- زكي ، جمال . السيد ياسين . أسس البحث العلمي . القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٦٢ م
- حسن ، عبد الباسط محمد . اصول البحث الاجتماعي . القاهرة : مكتبة وهبه ، ١٩٧٧ .
- كنعان ، نواف . القيادة الادارية . الرياض : دار العلوم ، ١٩٨٠ .
- كمونة ، حيدر عبد الرزاق . د . معالجات تخطيطية لظاهرة التحول الخارجي . الجمهورية العراقية ، وزارة الثقافة والاعلام ، ١٩٧٨ .
- ماكنزي انترناشونال . تنظيم نمو المدن — تطور الادارة ، (تقرير) المملكة العربية السعودية : وزارة الشؤون البلدية والقروية .
- مهنا ، محمد فؤاد . د . القانون الاداري العربي . القاهرة : ١٩٦٣ — ١٩٦٤ .
- محرم ، صبحي ، د . محمد فتح الله الخطيب : اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي . القاهرة : دار النهضة العربية ، (دون تاريخ) .
- منصور أحمد منصور . المبادئ العامة في ادارة القوى العاملة . الكويت : وكالة المطبوعات ، ١٩٧٩ . (الطبعة الثانية) .
- مراد ، محمد حلمي . قوانين الادارة المحلية في الدول العربية . القاهرة : الجامعة العربية ، ١٩٦٢ .
- نافع ، يحيى . « نظام الحكم المحلي في الجمهورية الفرنسية » البلديات : مجلة شهرية متخصصة تعنى بشؤون بلديات دولة الامارات العربية ، تصدر عن الامانة العامة لبلديات الدولة ، العدد الثالث (أغسطس ١٩٨٠) .
- نور الله ، كمال . « الحكم المحلي في جمهورية لبنان » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج — ٣ . القاهرة ، ١٩٨٠ .
- عبده ، علي عبد المجيد . د . اللجان في التنظيمات الادارية : دورها وكيفية رفع كفاءتها . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم — ١٩) القاهرة ، ١٩٧٠ .
- عبده ، علي عبد المجيد . د . الاصول العلمية للادارة والتنظيم . القاهرة : ١٩٦٤ . (الجزء الاول) .
- عز الدين ، علي . مشاكل التطبيقات والنواحي الفنية لجمع المعلومات الخاصة لتخطيط المناطق الحضرية . (بحث مقدم في مؤتمر نظم المعلومات) . جامعة الكويت / كلية التجارة والاقتصاد ، ١٩٧٧ .
- عطيه ، طاهر مرسي . د . ادارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى . المنظمة العربية للعلوم الادارية . القاهرة .
- فهمي ، مصطفى أحمد . العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية : اتجاهات تطورها في الانظمة المقارنة . منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .
- صادق ، صلاح . د . « الحكم المحلي في إنجلترا » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج — ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .
- صادق ، صلاح . د . ادارة الحكم المحلي في باريس . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم — ٢١) القاهرة ، ١٩٧٧ .

- شكرى ، عبد الوهاب السيد . العلاقات بين السلطات المحلية . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم — ١٧) ، القاهرة (بدون تاريخ) .
- شميش ، عبد العاطي . « الحكم المحلي في الجماهيرية الليبية » موسوعة الحكم المحلي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج — ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .
- خيرى ، السيد محمد . الاحصاء في البحوث النفسية والتربوية والاجتماعية . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ . (الطبعة الرابعة) .
- غوشة ، زكي راتب . قاموس الادارة العامة . (انجليزي — عربي) . عمان ، ١٩٧٥ .



REFERENCES

- Al-Ayubi, Nazih N, **Bureaucratic Evaluation and Political Development**, Egypt, 1952-1970. A Ph.D. Thesis, University of Oxford, 1975.
- Alderfer, Harold, **Local Government in Developing Countries**. New York: McGraw Hill, 1964.
- Banfield, Edward C, **Urban Government**. New York: The Free Press of Glence Inc. 1961.
- Barnard, Chester I, **Functions of the Executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1938.
- Beattie, D.J. **Introduction to the Law of Local Government and Administration**. (3rd ed.) London: Buterworth Co. 1940.
- Berman, David R, **State and Local Politics**. Boston: Halbrook Press Inc. 1975.
- Bird, Charles, **Social Psychology**. New York: Addison-Wesley, 1954.
- Blair, George E, **Government at The Grass-Roots**. California: Palieades Publishers, 1977.
- Blake, R.R., and J.S. Monton, **The Managerial Grid**. Houston, Texas: Gulf Publishing Co., 1964.
- Breese, G, (ed.), **The City in Newly Developing Countries**. Princeton University Press, 1972.
- Bromage, Arthur W, **Introduction to Municipal Government and Administration**. (2nd ed.) New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1957.
- Burch, John, **Information System: theory and practices**. New York: John Wiley & Sons, 1979.
- Cartwright, Darwin, and Alvin Zander, (eds.) **Group dynamic, research and theory**. (2nd ed.) New York: Harper & Raw, 1960.
- Chikvadze, V.M., **The Soviet State and Law**. Moscow 1969.
- Cloud, Frankl, "Management through cooperation". **Public Management**. November, 1942. Chicago: L.C.M.A.
- Dimock, Marshall, and Gladay's Dimock, **Public Administration**. (3rd ed.) New York: 1964.
- Drain, Geoffry, **The Organization and Practice of Local Government**. London: Heinemann, 1960.
- Dunlop, John, and V. Diatchenks, **Labour productivity**. New York: McGraw-Hill, 1964.
- Durham, Arthur, "What is the job of the Community Organization"? In: **Proceedings of the National Conference of Social Work**. New York: Columbia University Press, 1948.
- Ebel, Alice L., Investigatory powers of City Councils. **Marquette Law Review**, 39, spring, 1955.
- Eddy, William B., "The Management of change". In: Powers, S. Paizza, and others, **Developing the Municipal Organization**. I.C.M.A., 1974.
- Fielder, Frederick E., **A Theory of Leadership Effectiveness**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1967.
- Filley, Alane C, and Robert J. House, **Managerial Process and Organizational Behavior**. Glenview, 111.: Scott, Foresman and Company, 1969.
- Follett, Mary Parker, **Creative Experience**. London: Longmans, Green and Company, 1924.
- Follett, Mary Parker, "Some discrepancies in leadership theory and practice". In: Henry C. Metcalfe & L. Urwick (eds.), **Dynamic Administation**. New York: Harper & Row, 1940.
- Ghiselli, E.E., **Explorations in management talent**. Pacific Palisades, Cal: Goodyear, 1971.
- Ghiselli, E.E., "The Validity of management traits related to occupational level". **Personnel Psychology**. Vol. 16, 1963.
- Gibb, C., Leadership. In: G. Lindzey (ed.), **Handbook of Social Psychology**. Vol 2. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1954.

- Golembiewski, Robert T., "Three styles of leadership and their uses". **Personnel**, Vol. XXXVIII, No. 4, July/August 1961.
- Good, William, and P.K. Hatt, **Methods in Social Research**. New York: 1952.
- Greenwood, A. et.al., "The Policy Committee in English Local Government". **Public Administration**, Vol. 50, Summer, 1972. London.
- Hambleton, Robin, **Policy Planning and Local Government**. London: Hutchinson and Co. Ltd., 1978.
- Hampton, David R., Summer, Charles E. and Webber, Ross A., **Organizational Behavior and the Practice of Management**. (Rev. ed.) Glenview, Ill.: Scott Foresman and Company. 1973.
- Hersey, Paul and K.H. Blanchard, **Management of Organizational Behaviour**. (3rd ed.) New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1977.
- Hill, Larry B., and F. Ted, Herbert, **Essentials of Public Administration**. California: Wadsworth Inc., 1979.
- House, E. and J. Bowditch, **Behaviour in Organization: A system Approach to Managing**. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1973.
- Humes, Samuel and Eileen Martin, **The Structure of Local Government: a Comparative survey of 81 countries**. The Hague: International Union of Local Authorities, 1969.
- Kaufmen, Herbert, "The Administrative Function". In: **International Encyclopaedia of Social Science**.
- Kavanagh, Michael J., "Leadership Behavior as a Function of Subordinate Competance and Task Complexity". **Administrative Science Quarterly**, December 1972.
- Knowles, Raymond S.B., **Modern Management in Local Government**. London: Unwin Brothers, Ltd., 1977.
- Legge, Karen, and Enid Mumford (eds.), **Designing Organizations for Satisfaction and Efficiency**. London: Gower Press, 1978.
- Lippit, Gordon, "What do we know about leadership". In: **Leadership in Action**. Washington: National Education Association, 1961.
- Mackenzie, W.J.M., **Theories of Local Government**. London: London School of Economics, 1961.
- Maddick, Henry, **Democracy, Decentralization and Development**. London: Asia Publishing House, 1975.
- Mahoney, T.A., Jordee, T.H., and Nash, A.N., **The Identification of Management Potential**. Dubuque, Iowa: William C. Brown, 1961.
- Mahoney, T.A., Jordee, T.H., and Nash, A.N., "Predicting Managerial Effectiveness". In: **Personnel Psychology**, Vol. 13, 1968.
- Mair, Norman R.F., **Frustration**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1961.
- Marini, Frank (ed.), **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook perspective**. Scranton, Penn: Chandler, 1971.
- McRae, T.W., **Management Information Systems**. London: Penguin Books, 1970.
- Mezirow, J.D., "Community Development as an educational process". **International Review of Community Development**, No. 5, 1960.
- Mill, John Stewart, **Representative Government**. Everyone Editions, 1945.
- Morris, Robert, "The Role of the agent in the community development process". In: Lee J. Gary, (ed.), **Community Development Process** Columbia: University of Missouri Press, 1976.
- Murdick, Robert, and Joel Ross, **Information System for Modern Management**. N.J.: Prentice Hall Inc. 1971.
- Newton, Kenneth, **Second City Politics**. London: Oxford University Press.
- Palmer, Walter, "Management Effectiveness as a Function of Personality Traits of the Manager". **Personnel Psychology**. Vol. 27, 1974.
- Pfiffner, John M., and Frank P. Sherwood, **Administrative Organization**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960.
- Poston, Richard W., **Report of the Chairman**. Division of community development, Annual Meeting of National University Extension Association. Salt-Lake City, Utah, 1958.

- Powers, Stanley Piazza; Brown, F. Gerald, and Arnold, David S., **Developing the Municipal Organization**. International City Management Association, 1974.
- Reddin, W.J., **Managerial Effectiveness**. McGraw-Hill. 1970.
- Riggs, Fred W., **Administration in Developing Countries**. Boston: Houghton Mifflin Co., 1964.
- Ross, Joel, **Management by Information System**. N.J.: Prentice Hall, 1970.
- Rowat, Donald C., (ed.), **International Handbook on Local Government Reorganization**, Westport, Conn: Greenwood Press, 1980.
- Rush, Harold M.F., **Behavioral Science: Concepts and Management Application**. New York: The Conference Board Inc., 1969.
- Sanders, Irwin T., "The Concept of Community Development". In: Lee J. Gary (ed.), **Community Development as a Process**. Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1970.
- Sanders, Irwin T., "Professional Roles in Planned change." In: Ralph M. Kramer and Herry Spacht, (eds.), **Readings in Community Organization Practice**. (2nd ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc. 1975.
- Schiesl, Martin J., **The Politics of Efficiency**. University of California Press, 1977.
- Sehnart, Frank H., "A functional Framework for the Action Process". In: **Community Development**. Carbondale Department of Community Development. South Illinois University. 1961. Mimeographed.
- Short, John, **Urban Data Sources**. London: Butterworth Publishers, 1980.
- Smith., August W., **Management Systems: Analysis and Applications**. New York: The Dryden Press, 1982.
- Smith, S.A., **Constitutional and Administrative Law**. (3rd ed.). London: Penguin Book, 1977.
- Stanyer, Jeffery, **Understanding Local Government**. William Collins Sons and Co. Ltd., 1976.
- Stogdill, R.M., and A.E. Coons (eds.), **Leader Behavior: Its description and Measurement**. Columbus, Ohio: Bureau of Business Research, 1957.
- Stogdill, R.M., **Leadership and Structures of Personal Interaction**. Ohio studies in personal, Research Monograph No. 84. Columbus, Ohio: Ohio State University, College of Commerce and Administration, Bureau of Business Research, 1957.
- Strong, Josiah, **The Twentieth Century City**. New York: Baker and Taylor, 1898.
- Swardlow, Irving, (ed.), **Development Administration: concepts and problems**. Syracuse University Press, 1963.
- Trent, Robert, and Thomas Wheelen, **Developments in Management**. Prentice Hall, 1975.
- United States Government, **International Cooperation Administration Community, Development Guidelines**. Airgram Circular, October 27, 1956. Washington, D.C: 1956.
- Vernon, R., and Hoover E., "Economic aspects of urban Research" In: Hauaer P., and Schomore L., **The Study of Urbanization**. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1976.
- Viot, P., **Principles of Regional Analysis**. African Institute for Development & Planning, Dakkar, 1969.
- White, Ralph, and Ronald Lippitt, "Leader behavior & member reaction in three social climates". In: Catwright, D & A. Zander (eds.), **Group Dynamics, Research & Theory**. New York: Harper and Row, 1960.



CONTENTS

	PAGE
PREFACE H.E. Abdullah Al-Ali Al-Nuaim	7
INTRODUCTION Dr. Mohammed Abdullah Al-Hammad	11
 PART 1 “ADMINISTRATION & ADMINISTRATIVE ORGANIZATION WITHIN CITIES AND MUNICIPALITIES” 	
Chapter 1: Concepts of Administration & Administrative Organization in Cities and Municipalities. H.E. Abdullah Al-Ali Al-Nuaim	19
Chapter 2: Administrative Organization & Local Units. Dr. Mohammed Abdullah Al-Hammad	27
Chapter 3: The Administrative Organization Process & Its Modification in accordance with the Level of Local Units. Dr. Abdul-Moaty Assaff	59
Chapter 4: The Head of the Local Council & His Role in the Development of his Community. Dr. Mohammed Qassim Al-Karuti	77
Chapter 5: Responsibilities of the Administrative leaders. Adel Abu Toha.	87
Chapter 6: The Administrative Environment. Dr. Ghazy Al-Khaphagy	96
Chapter 7: The Municipal Board Committee. Dr. Abdul Qader El-Shaikaly	101
Chapter 8: Administrative and Organizational Integration among Arab Cities. Dr. Mohamed Fahmy Al-Kurdy	128
Chapter 9: The Administrative Decision-Making Process. Dr. Hassan Mohamed Awadah	139
Chapter 10: Decision-Making is an Administrative and Organisational Process. Omar Meskawy & Mohamed Al-Gesre	145
 PART II “PROBLEMS OF APPLICATION” 	
Chapter 1: Administrative Organization & Application Problems in Arab Cities and Municipalities. Dr. Mohammed Abdullah Al-Hammad	155
Chapter 2: Arab City Management - Problems & Solutions. Dr. Heinrich Meya	169



	PAGE
Chapter 3: Planning Legislation Facing the Problems of Arab City Administration and' Organization. Dr. Haider Abdul-Razique Kammuna	173
Chapter 4: Administrative & Organizational Methodology in Riyadh City Municipality. H.E. Sheikh Abdullah Al-Ali Al-Nuaim	183
Chapter 5: Municipal Administration in Algeria "The Qusantinah Experiment. A. Felaly A. Bu,LeRash	197
Chapter 6: Administrative & Organizational Methodology in Baghdad City Municipality Dr. Mohsen Mohamed Hassan	203
Chapter 7: Local Management Boards Leadership and Its Role in the United Arab Emirates. Dr. Phauzy Abdullah Al-Ekesh	215
Chapter 8: Contemporary Arab City in the light of Morocco Experiment. Al-Rashidy Al-Ghazwani	223
Chapter 9: Planning for the Revival of a Contemporary Arab City. Dr. Mohammed Al-Bahy	229
Chapter 10: Public Organization in the service of Arab City. Sabha City Municipal Committee	239
Chapter 11: A Scotch experiment in development & Administration of Municipalities. R.W. Black & U.A. Wanop.	243
 PART III "METHODS FOR DEVELOPING THE ARAB CITY" 	
Chapter 1: The Administrative analysis as a starting-point towards the Arab City Development. Dr. Abdul-Rahman Ahmed Al-Gaafary	251
Chapter 2: Scientific Research and its Role in the Administrative Development for Arab Cities. Dr. Isac Jacob Al-Kotbe	261
Chapter 3: The Use of Computer in Local Government. (A paper submitted by Center for Cooperation Among World's Cities)	275
 PART IV "TOWARDS A BETTER FUTURE REGARDING THE ADMINISTRATIVE & ORGANIZATIONAL APPROACHES IN ARAB TOWNS" 	
Chapter 1: The Seventh Conference: Decisions and Recommendations	283
Chapter 2: Papers Output and conclusions	285
Chapter 3: The Conclusion	297

(APPENDICES)

★ Welcome Addresses in the Meetings of the Seventh Conference of A.T.O.	301
★ The Role of A.T.O. and A.U.D.I. in the Contemporary Arab City Development.	307
★ The General Framework of the Seventh Conference Congress.....	313
★ A Questionnaire for Arab Towns about the Theme	315
★ A list of Tables, Diagrams and Maps	321



تَحْسِبُكَ

